



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLAN**

**LA CONSTITUCIONALIDAD DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO DE EJECUCION**

**SEMINARIO TALLER EXTRA CURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
ADRIANA RODRIGUEZ LOYOLA**

ASESOR: LICENCIADA IRENE DIAZ REYES

NOVIEMBRE 2005.

M351209



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS
Ante la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.
NOMBRE: ADRIANA RODRIGUEZ LOYOLA
FECHA: OCTUBRE-31-2005
FIRMA: [Firma manuscrita]

A Dios por darme la maravillosa oportunidad de vivir y de conocer a personas muy valiosas como son mi familia, mis amigos y compañeros de trabajo, a quienes aprecio infinitamente.

A mis padres Gabriel y Melania, por su inmenso amor y apoyo incondicional.

A mis hermanos Maria de Jesús, Gilberto, Gabriela, Juan Manuel y José Gabriel, por su inmenso cariño.

A mi esposo Javier, por todo el amor, apoyo, cariño y comprensión que me ha brindado.

A mis hijos Melany y Diego, por las personas más importantes en mi vida.

A mis amigos, Alicia, Armando, Enrique, Erika, Juan Carlos, Lidia, Miguel Ángel, Norma, Norma Angélica y Miguel Ángel, por ser mi segunda familia.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por darme las herramientas necesarias, para mi desarrollo profesional.

A todos y cada uno de los profesores, que compartieron conmigo su gran sabiduría a lo largo de mi vida escolar, pero especialmente a los Licenciados Emir Sánchez Zurita, Roberto Rosales Barrientos, Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, Licenciada Irene Díaz Reyes y Licenciado Roberto Cabrera Mendieta.

A los prestadores de Servicios Social, Adrián y Fernando, por recibir su apoyo incondicional, tener la disponibilidad de aprender y aplicar los conocimientos adquiridos en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán.

A mis compañeros de la Aduana de México, por compartir conmigo sus conocimientos y sobre todo su amistad.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ABREVIATURAS	5
CAPÍTULO I.- ACTO ADMINISTRATIVO	
1.1. Definición de Acto Administrativo	7
1.2. Elementos del Acto Administrativo	10
1.3. Requisitos del Acto Administrativo	15
1.4. Facultades Discrecionales y Regladas	20
1.5. Efectos del Acto Administrativo	23
1.6. Vicios del Acto Administrativo	25
1.7. Nulidad del Acto Administrativo	27
1.8. Extinción del Acto Administrativo	32
CAPÍTULO II- EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	
2.1. Definición del Procedimiento Administrativo	40
2.2. Clases del Procedimiento Administrativo	42
2.3. Características Generales del Procedimiento Administrativo	44
2.4. Naturaleza del Procedimiento Administrativo	45
2.5. Formas del Procedimiento Administrativo	48
2.6. Características y Requisitos del Procedimiento Administrativo	49
2.7. Silencio Administrativo	53
2.8. Partes en el Procedimiento Administrativo	56

2.8.1. Concepto de Parte	56
2.8.2. Las Partes en el Procedimiento Administrativo	57
2.8.3. El Sujeto en el Procedimiento Administrativo	58
2.8.4. Competencia en el Procedimiento Administrativo	59
2.8.5. El Sujeto Particular y su Representación	60
2.9. Inicio del Procedimiento Administrativo	63
2.10. Substanciación y Terminación del Procedimiento Administrativo	68

CAPÍTULO III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN

3.1. Concepto de Procedimiento Administrativo de Ejecución	77
3.2. Etapas del Procedimiento Administrativo de Ejecución	80
3.2.1. Requerimiento de Pago	82
3.2.2. El Embargo	91
3.3. Tipos de Embargo en Materia Fiscal	93
3.3.1. Embargo Precautorio	93
3.3.2. Embargo Administrativo	97
3.3.3. Embargo en Vía de Ejecución	98
3.4. Bienes Susceptibles de Embargo	101
3.4.1. Embargo de Bienes Muebles e Inmuebles	105
3.4.2. Bienes Muebles	106
3.4.3. Bienes Inmuebles	108
3.5. La Intervención de Negociaciones	111
3.6. Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución	117
3.6.1. Incidente contra la Negación o Violación de la Suspensión.....	122

3.7. El Remate y la Enajenación de Bienes Muebles, Inmuebles y Negociaciones	123
3.8. La Oposición del Embargo a Tercero Acreedor	137

CAPÍTULO IV.- LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

4.1. Las Garantías de Seguridad Jurídica	140
4.1.2. Garantía de Legalidad	144
4.1.3. Garantía de Irretroactividad de la Ley	151
4.1.4. Garantía de Audiencia	161
4.2. El Procedimiento Administrativo de Ejecución y la Garantía de Irretroactividad de la Ley	165
4.3. El Procedimiento Administrativo de Ejecución y la Garantía de Audiencia	167
4.3.1. La Garantía de Audiencia y el Embargo Precautorio	178
4.3.2. La Garantía de Audiencia y el Embargo de Bienes	180
4.4. El Procedimiento Administrativo y la Garantía de Legalidad	182
4.4.1. La Garantía de Legalidad y la Intervención de Negociaciones	187
4.4.2. La Garantía de Legalidad y la Enajenación de Bienes	201
4.5. Propuesta	214

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFÍA

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como objetivo fundamental el estudio del procedimiento administrativo de ejecución en sus diversas etapas procesales, y si al desarrollarse las mismas, dicho procedimiento administrativo cumple con las garantías de seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución.

Para llevar a cabo dicho objetivo en el primer capítulo, se abordará el tema del acto administrativo, analizando sus elementos, requisitos, las facultades discrecionales y regladas, los efectos del acto administrativo, los vicios, nulidad y extinción del acto administrativo, lo anterior, en virtud, de que el procedimiento administrativo de ejecución, es una serie de actos administrativos, que tiene como finalidad hacer efectivos los créditos fiscales que tiene a su favor el Estado.

Posteriormente, en el capítulo segundo, se examinará el Procedimiento Administrativo, las clases de procedimiento administrativo, sus características generales, la naturaleza, las formas del procedimiento, características y requisitos, el silencio administrativo, las partes en el procedimiento administrativo, su inicio y por último su sustanciación, y terminación.

La tercera parte, del presente trabajo, esta dedicada al análisis del Procedimiento Administrativo de Ejecución, iniciando por definir que es el Procedimiento Administrativo de Ejecución, que se entiende por requerimiento de pago, los tipos de embargo en materia fiscal, los bienes susceptibles de embargo, la intervención de negociaciones, la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución, la enajenación de los bienes muebles e inmuebles y negociaciones y su oposición por parte del embargado o tercero acreedor, este capítulo servirá de antecedente, para estudiar en el siguiente apartado si el Procedimiento Administrativo de Ejecución, viola o no las garantías de irretroactividad, legalidad y audiencia.

Una vez estudiado el Procedimiento Administrativo de Ejecución, se procede al análisis del mismo, al amparo de la garantía de irretroactividad de la ley; garantía de audiencia y garantía de legalidad, con el fin de corroborar si dicho procedimiento en sus diversas etapas, cumple con las garantías de seguridad jurídica contempladas en los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La propuesta principal del presente trabajo es, conseguir que se reforme el Código Fiscal de la Federación, diversos artículos que considero inconstitucionales, por otorgar facultades excesivas e inmoderadas a las autoridades fiscales, con el pretexto de garantizar el interés fiscal, situación que en algunos casos causa un daño irreparable en el patrimonio del contribuyente que se encuentra sujeto al Procedimiento Administrativo de Ejecución.

ABREVIATURAS.

CFF.	Código Fiscal de la Federación.
LGSM	Ley General de Sociedades Mercantiles.
ISR	Impuesto Sobre la Renta.
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
MP	Ministerio Público.

CAPÍTULO I.

ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. DEFINICIÓN DE ACTO ADMINISTRATIVO

Respecto de la definición de acto administrativo, los más destacados estudiosos de la materia de derecho administrativa en nuestro país, han coincidido en que éste, contiene diversas características a saber, como son: El que exista una manifestación externa de voluntad, que ésta sea unilateral, que dicha manifestación provenga de un órgano del Estado; que dicho órgano sea de carácter administrativo, y desde luego, sea competente; que su actuación esté encaminada a crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos u obligaciones y a la satisfacción del interés de la colectividad, veamos:

Así el Doctor Miguel Acosta Romero, lo define como *"una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*.¹

¹ Acosta Romero, Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso"*, Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México, 2004, p. 843.

La misma definición propone el Doctor Gabino E. Castrejón García el cual define al *"Acto Administrativo como la manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública"*.²

Asimismo, continúa diciendo al respecto, *"Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general"*.³

En el Diccionario Jurídico Mexicano se dice al acto administrativo como *"una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"*.⁴

También, señala que se puede definir al acto administrativo como: *"el dictado en ejercicio de la función administrativa, sin interesar que órgano lo ejerce."*

² Castrejón García, Gabino E., *"Derecho Administrativo I"*, Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2001, p. 359.

³ Idem. p. 359.

⁴ Serra Rojas, Andrés, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 2000, T.A-CH. p 76.

Ahora bien, como se aprecia de las diversas definiciones que sobre este t3pico se proponen, se desprenden varias caracteristicas, que serían a saber las siguientes:

1. Acto unilateral. Lo toma el titular del 3rgano de Administraci3n, o de la ejecuci3n de esa decisi3n con independencia del contenido y de que, el mismo afecte al sujeto pasivo y sea bilateral o multilateral, (nombramiento de un Secretario de Estado).
2. Expresi3n externa de la voluntad, que tambi3n se toma unilateralmente.
3. La decisi3n y la voluntad son del 3rgano Administrativo competente, que actúa a trav3s de su titular y el uso de la potestad p3blica, lo que implica que el acto est3 fundado en Derecho.
4. El acto crea, modifica, transmite, reconoce, declara o extingue derechos y obligaciones (la concesi3n).
5. Es generalmente ejecutivo.
6. Persigue el inter3s general.

Como se aprecia, de las caracteristicas que los especialistas señalan que integran el acto administrativo, podemos afirmar que éstas son en consecuencia: Un acto unilateral; declaraci3n de voluntad; concreta; de un 3rgano administrativo del Estado; que crea, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones y; que persigue el inter3s general.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

De acuerdo con el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, podemos señalar como elementos que debe reunir un acto administrativo los siguientes:

El que éste sea expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo; tener objeto que pueda ser materia del mismo; determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley; cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos; hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición; estar fundado y motivado; ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta ley; ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto; ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión y; mencionar el órgano del cual emana.

Al respecto, cabe señalar que los elementos contenidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, también son, y han sido ampliamente referidos y clasificados por la doctrina, así el Doctor Gabino Fraga al referirse a los elementos del acto administrativo en su obra Derecho Administrativo, señala que "Los

elementos que constituyen el acto jurídico administrativo son a) el sujeto; b) la voluntad; c) el Objeto; d) el motivo; el fin y f) la forma".⁵

Respecto del primero de dicho elementos, señala dicho autor, *"el sujeto del acto administrativo es el órgano de la administración que lo realiza. En su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene actitud legal".⁶*

En cuanto a la voluntad dice *"como acto jurídico, el acto administrativo debe estar formado por una voluntad libremente manifestada"* y continúa *"por otra parte, a semejanza de lo ocurre con el derecho privado, en el derecho administrativo se requiere que la voluntad generadora del acto no esté viciado por error, dolo o violencia".⁷*

Por lo que hace al tercero de sus elementos, manifiesta *"El objeto del acto debe ser determinado o determinable, posible y lícito. La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además, esté expresamente autorizado por ella, sólo el caso de que la propia ley otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa para elegir y determinar el objeto del acto".⁸*

⁵ Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, 41ª Edición, México, 2001. p. 267.

⁶ Idem. p. 267.

⁷ Ibidem. p. 269.

⁸ Idem. p. 270.

Respecto al motivo indica "es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho previsto por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa".⁹

En cuanto al fin del acto administrativo *manifiesta "la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación en nuestro medio nos parece indudable, por lo que vamos a exponerlos a continuación:*

- a) *El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.*
- b) *El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.*
- c) *No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.*
- d) *Pero aún siendo lícito el fin de interés público, y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto*"¹⁰.

Por lo que hace al último de dichos elementos, dice "La forma constituye un elemento externo que viene a integrar el acto administrativo. En ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que genera la decisión administrativa".¹¹

⁹ Ibidem. p. 270.

¹⁰ Idem.p. 270.

¹¹ Ibidem. p.270..

Sobre el particular, el Doctor Gabino E. Castrejón García, señala "como cualquier acto jurídico, el acto administrativo se conforma de los siguientes elementos: sujeto, manifestación externa de voluntad, objeto y forma"¹², los cuales describe de la siguiente forma:

"a) Sujeto. El sujeto en el acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, el individuo en lo personal.

Uno de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de actos administrativos es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinados actos, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir por una ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo.

b) Manifestación externa de la voluntad. Debe ser:

a) Espontánea y libre.

b) De las facultades del Órgano.

¹² Castrejón García, "Derecho Administrativo I", Op. Cit. P. 360.

c) *No debe estar viciada por error, dolo, violencia, etc.*

d) *Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.*

c) *Objeto. El objeto en el acto administrativo puede ser directo o inmediato e indirecto o mediato. El primero consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano Administrativo y en la materia en la que tiene competencia. El segundo consiste en realizar la actividad del Órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.*

El objeto debe tener los siguientes requisitos:

1. *Debe ser posible física y jurídicamente.*

2. *Debe ser lícito.*

3. *Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos.*

d) *La forma. Tiene las siguientes variantes: a) Escrita. Es la regla general, acuerdos, decretos, oficios, circulares, memoranda, telegramas y notificaciones. b) Verbal. Puede ser directamente o a través de los medios técnicos, mecánicos de transmisión del sonido. c) Señales. Semáforos, luces de aterrizaje, etc".¹³*

¹³Castrejón García, Gabino E., "Derecho Administrativo I", Op. cit. pp. 361 y 362.

De las anteriores consideraciones, podemos afirmar, que tanto la doctrina como la propia Ley Federal de Procedimiento Administrativo, coinciden en que los elementos que debe reunir un acto administrativo son los siguientes: Sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin y forma.

1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Para abordar el tema relativo a los requisitos del acto administrativo, es necesario atender, por una parte, a lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Constitución, y por otra parte, en tratándose de la materia fiscal, además, a lo dispuesto por el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación.

En efecto el primero de dichos dispositivos dispone:

"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

Del texto del precepto constitucional citado, se desprenden los requisitos que debe satisfacer todo acto administrativo que vaya dirigido a un particular, y que son, los siguientes:

- a) Ser emanado de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;
- b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficios, es el que consigna las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito por el funcionario competente.
- c) La fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular.
- d) Motivación. La autoridad debe señalar cuáles son las circunstancias de hecho y de Derecho, inmediatas anteriores al acto administrativo, que lo originaron.

Asimismo, en materia fiscal, además de los requisitos a que hace referencia el primer párrafo del artículo 16 de nuestra Constitución, éste deberá cumplir con los que prevé el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, y que son los que se desprenden de su propio texto, que dispone lo siguiente:

“Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos:

I. Constar por escrito.

II. Señalar la autoridad que lo emite.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además la causa legal de la responsabilidad”.

Como se aprecia, los requisitos de todo acto administrativo atienden a lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en materia fiscal, de manera adicional deberán cumplir con lo que dispone al artículo 38 del Código Tributario.

Lo que, desde luego, se debe al hecho de que el acto administrativo debe estar acorde con la garantía individual de legalidad, consagrada precisamente en el artículo 16, primer párrafo de nuestra Carta Magna.

Sobre el particular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido desde hace varias décadas, las siguientes tesis de jurisprudencia:

“AUTORIDADES.

Es un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.

Amparo administrativo en revisión. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos, respecto del sobreseimiento y por unanimidad de once votos, por lo que hace al fondo del negocio. Disidentes: Manuel Padilla, Salvador Urbina y Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.”

NOTA: No. Registro: 810,781; Tesis aislada; Materia(s):Administrativa; Quinta Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: XV; Tesis.; Página: 250

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Séptima Época:

Amparo en revisión 8280/67.-Augusto Vallejo Olivo.-24 de junio de 1968.-Cinco votos.-Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 3713/69.-Elias Chahin.-20 de febrero de 1970.-Cinco votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68.-Emeterio Rodríguez Romero y coags.-26 de abril de 1971.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Saracho Álvarez.

Amparo en revisión 2478/75.-María del Socorro Castrejón C. y otros.-31 de marzo de 1977.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 5724/76.-Ramiro Tarango R. y otros.-28 de abril de 1977.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 52, Segunda Sala, tesis 73."

NOTA: No. Registro: 910,973; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Apéndice 2000; Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN; Tesis: 40; Página: 46; Genealogía:; APENDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG.; APENDICE AL TOMO LNO APA PG.; APENDICE AL TOMO LXIV NO APA PG.; APENDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG.; APENDICE AL

TOMO XCVII NO APA PG.; APENDICE '54: TESIS NO APA PG.;
APENDICE '65: TESIS NO APA PG.; APENDICE '75: TESIS NO APA
PG.; APENDICE '85: TESIS 373 PG. 636; APENDICE '88: TESIS
902 PG. 1481;N APENDICE '95: TESIS 73 PG. 52.

1.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS

Antes de referirnos a las facultades discrecionales y regladas, es importante definir el concepto de facultad discrecional, que según Alfonso Nava Negrete "es el poder de libre apreciación que la ley reconoce a las autoridades administrativas sobre el contenido de sus actos o de sus acciones. Esta libertad, autorizada por la ley, puede ser de mayor o menor rango y resulta visible cuando la autoridad tiene la elección entre dos decisiones".¹⁴

Ahora bien, la facultad discrecional cuenta con diversos elementos a saber, que son de acuerdo con el Doctor Miguel Acosta Romero, los siguientes:

"1. Como parte de la competencia del órgano Administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal, como material), debe ser siempre la que la otorgue.

2. Sus límites son los que la propia señala a la autoridad.

¹⁴Nava Negrete, Alfonso, "Diccionario Jurídico Mexicano", Op. cit T.D-H. pp.1409 y 1410.

3. Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esta actuación.”¹⁵

Y en lo que se refiere a su clasificación, comenta el autor en cita, que dentro de las muchas clasificaciones que se han hecho, de acuerdo a la experiencia mexicana, se pueden clasificar fundamentalmente en tres: a) libres, b) obligatorias y c) técnicas.

*“Facultad Discrecional Libre. Deja al Órgano Administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua.”*¹⁶

A guisa de ejemplos, señala la prevista en el artículo 89, fracción I, de la Constitución, que se refiere a la facultad reglamentaria, y la prevista en las fracciones II, III, y IV, del citado numeral, entre otras, que otorga facultades al Ejecutivo para nombrar y remover libremente a los funcionarios de la Administración Pública.

Facultad Discrecional Obligatoria. Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la sanción dentro de los márgenes que la ley da.

¹⁵ Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo”, Op. Cit. pp. 1113 y 1114.

¹⁶ Idem. p. 1116.

Facultad Discrecional Técnica. *"Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad. Por ejemplo: para determinar exenciones de impuestos".*¹⁷

Respecto de la facultad discrecional el Doctor Gabino E. Castrejón García considera *"es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios".*¹⁸

También, señala *"como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma (escrita), es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado".*¹⁹

Y concluye *"Por lo que hace a la facultad reglada, ésta consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano Administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más*

¹⁷ Acosta Romero, Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso"*, Op. cit. pp. 1117.

¹⁸ Castrejón García, Gabino Eduardo, *"Derecho Procesal Administrativo"*, Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2003. p. 82.

¹⁹ Idem. p. 82.

advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir un informe anual sobre el estado que aguarda la Administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito”²⁰

De acuerdo con las explicación que respecto de la facultad discrecional y la reglada hacen los estudiosos del derecho administrativo, podemos decir válidamente, que en el caso de la facultad discrecional la autoridad tiene libertad para ejercerla o no, sin más limitantes que ajustar su actuación al principio de legalidad, de fundamentación, motivación y forma, es decir, que al hacer uso de la misma, la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado, y en cuanto a la facultad reglada, la autoridad debe realizar su actuación de manera necesaria, cuando se dan los supuestos que establece la ley.

1.5. EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En cuanto a los efectos del acto administrativo el Doctor Miguel Acosta Romero, los divide, en primer término en directos o indirectos, señalando que los efectos directos serán la creación, modificación, transmisión, declaración o extinción de derechos y obligaciones, es decir, producirá obligaciones de dar, de hacer o de no hacer o declarar un derecho.

²⁰Ididem. P. 82.

Por lo que hace a los efectos indirectos, dice el actor *“son la realización misma de la actividad encomendada al órgano administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.”*²¹ Siguiendo el ejemplo anterior el Órgano Administrativo y de la decisión que contiene el acto administrativo.

A manera de ejemplo de los efectos directos e indirectos del acto administrativo, cita el cobro de un impuesto, en el cual el efecto directo será determinar la obligación líquida y exigible a cargo del causante del pago de un impuesto, el efecto indirecto es que el órgano fiscal cumpla con su actividad en esa materia y se haga efectivo el crédito fiscal.

También la teoría, clasifica los efectos del acto administrativo, como creación de derechos, incluyendo en este rubro los derechos personales, y los efectos ante terceros.

Al respecto, continúa diciendo lo siguiente: *“Cuando el acto administrativo se dirige a los particulares, puede crear a favor de éstos, derechos y obligaciones que, por lo general son de naturaleza personal e intransmisible”*²², citando como ejemplos los derivados de un nombramiento de un empleado público, o los derivados de un acto de excepción de impuestos.

Respecto a sus efectos ante terceros, señala el autor en cita que *“El acto administrativo surte efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la*

²¹ Acosta Romero, Miguel *“Teoría General del Derecho Administrativo”*, Op. Cit. p. 873.

²² Idem. p. 873.

*Administración a otras entidades públicas y a los particulares*²³. Asimismo continúa diciendo, que en el derecho administrativo puede entenderse por tercero:

- a) Todo aquel ente al que se puede hacer valer un acto administrativo, y
- b) Aquel que tiene un interés jurídico directo en que se otorgue, o no, o en que se modifique el acto administrativo.

En tales condiciones, podemos decir, que los efectos del acto administrativo pueden dividirse en directos o indirectos, o también como creación de derechos personales o que surten efectos que son oponibles frente a los demás órganos de la Administración, otras entidades públicas y a los particulares.

1.6. VICIOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Respecto a lo vicios del acto administrativo, Doctor Gabino E. Castrejón García nos dice: *"se puede definir como vicio de un acto jurídico, toda aquella situación de hecho o de Derecho que afecta al mismo"*.²⁴

Asimismo, señala el citado tratadista, que en la materia administrativa existen los siguientes vicios:

²³ Ibidem p. 874.

²⁴ Castrejón García, Gabino E., *"Derecho Administrativo I"*, Op. cit. p. 371.

“ 1. Falta de sujeto, el cual puede ser o se puede dar en dos formas: la falta de sujeto propiamente dicha o la incompetencia en la que incurre la autoridad al realizar el acto, el primero trae como consecuencia de la inexistencia del acto y la segunda trae como consecuencia una nulidad absoluta o relativa, dependiendo del grado de incompetencia.

2. Falta de voluntad o voluntad viciada por error, dolo o violencia. Esto Trae como consecuencia nulidad absoluta o nulidad relativa.

3. Falta de objeto cuya consecuencia es la ineficacia total del acto.

4. Falta de forma, lo que produce como consecuencia la falta de efectos del acto administrativo.²⁵

Sobre el particular, señala el Doctor Luis. H, Delgadillo que *“La presunción de validez de los actos administrativos permite que produzcan sus efectos mientras no se demuestre que adolecen de vicios en alguno o algunos de los elemento que los constituyen. Esta presunción juris tantum obliga a los afectados a promover los medios de defensa que la ley establece para combatir los actos administrativos irregulares, y demostrare que se está en presencia de un acto irregular”*.²⁶

²⁵Idem. p. 372.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *“Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso”*, Editorial Limusa, Grupo Noriega Editores, Segunda Edición, México, 2002, p.245.

Y continúa *"La irregularidad de los actos administrativos puede manifestarse por todo tipo de violaciones a las disposiciones legales que norman su creación, desde intrascendentes desviaciones en el procedimiento administrativo, hasta ausencia absoluta de los elementos que deben integrarlo, lo cual no impide que provisionalmente produzcan sus efectos"*.²⁷

Concluye *"La legislación administrativa de nuestro país, a partir del 4 de agosto de 1994, fecha en que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, logró un significativo avance en torno a la regulación de los actos y procedimientos administrativos, así como en lo referente a la anulación de tales actos, en cuanto que se estableció la nulidad y anulabilidad de los mismos conforme a lo previsto en los artículos 6ª y 70 de dicho ordenamiento legal"*.²⁸

En nuestro país las leyes administrativas aluden a las siguientes formas de anulación de los actos administrativos: actos nulos de pleno derecho, nulidad y anulabilidad de los actos administrativos.

1.7. NULIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En relación a la nulidad del acto administrativo, el Doctor Gabino E. Castrejón García considera que respecto a esta institución jurídica se deben establecer diversos criterios sustentados para definirla.

²⁷ Idem. p. 245.

²⁸ Idem. p. 248 y 249.

Así, citando al maestro Antonio de J. Lozano, señala: "sobre la figura jurídica de la nulidad, señala que esta voz designa a un mismo tiempo el estado de un acto que se considera como no sucedido y el vicio que impide a este acto el producir su efecto. Hay nulidad absoluta y nulidad relativa, aquella es la que proviene de una ley, sea civil o criminal cuyo principal motivo es el interés público; y ésta es la que no interesa sino a ciertas personas. No ha de confundirse la nulidad con la rescisión. Hay nulidad cuando el acto está tocado de un vicio radical que le impide producir efecto alguno; ya sea que no se la haya ejecutado con las formalidades prescritas por la ley, como en el caso de que no asista en un testamento el competente número de testigos, ya sea que se halle en contradicción con las leyes o las buenas costumbres, como la fianza de la mujer y la venta de una sucesión futura, ya sea, en fin, que se haya celebrado por personas a quienes no puede suponerse voluntad, como un niño o un demente. Hay rescisión, cuando el acto, válido en apariencia, encierra sin embargo, un vicio que puede hacerle anular, si así lo pide alguna de las partes, por ejemplo el error, la violencia, el dolo, una causa falsa, la menor edad, etc., la nulidad se refiere generalmente al orden público y no puede, por tanto, cubrirse con la ratificación ni con la prescripción; de modo que los tribunales deben pronunciarla por la sola razón de que el acto nulo no puede producir ningún efecto sin detenerse a examinar si las partes han recibido o no lesión. La rescisión, por el contrario, suele cubrirse por la ratificación o el silencio de las partes, y ninguna de éstas puede pedirla sino probando que el acto le es perjudicial o dañoso. Más a pesar de estas diferencias que existen en las cosas, se emplean a veces indistintamente las

*expresiones de nulidad y rescisión y suelen suscitarse algunas cuestiones sobre si tal o cual acto es nulo por su naturaleza o necesita rescindirse.*²⁹

Citando al maestro Rafael de Pina, dice que este autor, define a la nulidad, como la *"ineficacia de un acto jurídico como consecuencia de la ilicitud de su objeto o de su fin, de la carencia de los requisitos esenciales exigidos para su realización o de la concurrencia de algún vicio de la voluntad en el momento de su celebración."*³⁰

La nulidad, para el Doctor Gabino E. Castrejón García, puede ser absoluta (insubsanable) o relativa (subsanaable).

Sobre el particular, agrega *"uno de los ejemplos clásicos que quisiera dejar plasmado en esta obra es la nulidad que existe en el registro marcario, figura de carácter administrativa por naturaleza y mercantil por cuando a su eficacia, tratando de establecer un punto ejemplificativo de nulidad en materia administrativa"*.³¹

Y continúa diciendo, *"en relación a este punto el maestro César Sepúlveda señala que debe hacerse en primer lugar una distinción que, aunque aparentemente sutil es bastante práctica, y es la que existe entre la nulidad del registro y la nulidad de la marca. La nulidad del registro supone el incumplimiento*

²⁹ Castrejón García, Gabino E; "Derecho Procesal Administrativo", Op. Cit. pp. 160 y 161.

³⁰ Idem. p. 161.

³¹ Idem. p. 162.

*de requisitos formales. El caso es por cierto bastante raro, pero de realizarse el supuesto, esa nulidad obliga al titular a efectuar un nuevo registro en forma regular, y de no hacerlo la marca es una marca de uso.*³²

*“En cambio, la nulidad de la marca tiende a la desaparición de ella por entero, y una vez firme la resolución de anulación, no existe ningún derecho para usarla, y su empleo resulta hasta delictuoso en algunos casos”.*³³

De las anteriores definiciones, concluye el Doctor Gabino E. Castrejón García, *“se puede establecer que la institución jurídica de la nulidad se deriva fundamentalmente de vicios de origen, ya sea formales o materiales. En efecto, como señala el maestro Sepúlveda, en realidad a la materia marcaria, señalando como tal la nulidad de registro y la nulidad de la marca. En tales condiciones, y conforme a la presente investigación considero como idónea la acepción del maestro Sepúlveda, ya que como se verá en su oportunidad, la nulidad como forma de terminación de un registro marcario puede derivarse por falta de requisitos de forma o de fondo”.*³⁴

Conforme a lo anterior existen nulidades de pleno y relativas. Las primeras son una sanción contra actos que la autoridad realice y que transgredan normas prohibitivas o limitativas. Esta nulidad por disposición expresa de la ley es declarativa, es decir, que la resolución que considere un acto nulo debe ser

³² Idem. p. 162.

³³ Idem. p. 162.

³⁴ Idem. p. 162.

dictada por una autoridad ya sea administrativa o jurisdiccional. Las segundas se actualizan cuando el acto administrativo adolece de algunos de los vicios que han quedado señalados y que afectan los elementos del mismo.”³⁵

En relación a este tema, el Doctor Luis H. Delgadillo, refiere lo siguiente:

*“Respecto de la nulidad de los actos administrativos, encontramos que los ordenamientos que la establecen no hacen la diferenciación de nulidad absoluta o relativa. Así tenemos que la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público dispone en el cuarto párrafo de su artículo 15 que “Los actos, convenios y contratos que las dependencias y entidades realicen en contravención a lo dispuesto por esta Ley, serán nulos previa determinación de la autoridad competente. También lo regulan los artículos 41 y 69 de la Ley General de Bienes nacionales, y 50 de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto público.”*³⁶

Finalmente respecto a esta figura jurídica, concluye el autor *“Por tanto, el principio que rige en materia administrativa es el de la nulidad absoluta, posiblemente en razón al principio consignado en el artículo 8o. del Código Civil, que establece que los actos que se realicen en contravención a las disposiciones de orden público serán nulos de pleno derecho”*.³⁷

³⁵Castrejón García, Gabino E., Op. cit. pp. 372, y ss.

³⁶Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, “Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso”, Op. Cit. p. 249.

³⁷Idem. p. 249.

En conclusión, se podría decir siguiendo a dicho autor, que los vicios o irregularidades del acto administrativo, sólo pueden tener como consecuencia la nulidad absoluta del mismo.

1.8. EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Respecto a esta figura jurídica, el Doctor Miguel Acosta Romero dice que: *“El acto administrativo puede extinguirse por diferentes medios que por razones metodológicas son: 1. Normales y 2. Anormales.”*³⁸

Así en relación a los medios normales señala el tratadista que *“ La realización fáctico-jurídica del acto administrativo se lleva a cabo en forma normal mediante el cumplimiento voluntario y la realización de todas aquellas operaciones materiales necesarias para cumplir el objeto o contenido del propio acto. Esta realización puede ser de los órganos internos de la Administración y también por parte de los particulares: en este caso, el acto administrativo se cumple y se extingue precisamente por la realización de su objeto”,*³⁹ y refiere los siguientes modos de cumplimiento del acto administrativo:

³⁸ Acosta Romero, Miguel, “Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso”, Op. Cit. p. 885.

³⁹ Idem. p. 885.

- a) Cumplimiento voluntario por órganos internos de la Administración, la realización de todos los actos necesarios para ello.
- b) Cumplimiento voluntario por parte de los particulares.
- c) Cumplimiento de efectos inmediatos cuando el acto en sí mismo entraña ejecución que podríamos llamar automática o cuando se trate de actos declaratorios.
- d) Cumplimiento del plazo, en aquellos actos que tengan plazo. v.gr., licencias, permisos temporales, concesiones, etc.⁴⁰

En cuanto a los medios anormales, señala que éstos pueden extinguirse por una serie de procedimientos o medios que llamamos anormales, porque no culminan con el cumplimiento del contenido del acto, sino que lo modifican, impiden su realización o lo hacen ineficaz. Estos procedimientos o medios son los siguientes:

- a) Revocación Administrativa.
- b) Rescisión.
- c) Prescripción.
- d) Caducidad.
- e) Término y condición.
- f) Renuncia de derechos.
- g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo.

⁴⁰ Idem. p. 886.

h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo.

Por lo que hace a los citados medios anormales en que puede extinguirse el acto administrativo, el Doctor Miguel Acosta Romero define los mismos de la siguiente manera:

a) Revocación Administrativa. Es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad.

No es una facultad discrecional de la autoridad, sino que deben estar dentro de la competencia que les otorgue la ley en forma expresa.

La revocación no puede afectar derechos adquiridos de los particulares, ya que se consideraría retroactiva. Debe tener efectos para el futuro.

La revocación administrativa constituye un nuevo acto administrativo, que deja sin efectos al acto anterior pero exclusivamente a partir del acto nuevo, no modificando los efectos que ya se produjeron en el pasado.

b) Rescisión. Consiste en la facultad que tiene las partes en un contrato de resolver o dar terminadas sus obligaciones en caso de incumplimiento de la otra parte. Este modo de extinción sólo opera en aquellos administrativos que revisten el carácter de contratos o convenios.

c) Prescripción. Es la extinción de las obligaciones o derechos por el simple transcurso del tiempo. Los actos administrativos prescribirán de acuerdo a lo que dispongan las leyes en cada caso; en materia fiscal, se extinguen por prescripción en el término de diez años, en otros casos, los plazos de prescripción son variables, de acuerdo con lo que disponga cada ley administrativa en particular.

d) Caducidad. Es un medio de extinción de los actos administrativos, por la falta de cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley o en el acto administrativo, para que se genere o preserve un derecho.

e) Término y condición. El término es un acontecimiento futuro de realización cierta del que depende que se realicen o se extingan los efectos de un acto jurídico. El término puede ser suspensivo o extintivo; el primero suspende los efectos, el segundo los extingue. La condición es un acontecimiento futuro de realización incierta, del que se hace depender el nacimiento o la extinción de una obligación o de un derecho, en estos casos el término y la condición también viene a constituir medios por los cuales se extingue el acto administrativo.

f) Renuncia de derechos. Constituyen también un modo anormal de extinguir el acto administrativo. En Teoría General del Derecho se reconoce que el individuo tiene derecho a renunciar a ciertos derechos, es decir que mediante una manifestación unilateral de voluntad y a partir de una fecha, deja de ejercitar, o de hacer valer, un determinado derecho que le es reconocido.

Así, puede renunciar a una licencia, a un permiso, a una concesión y a unos ciertos derechos muy personales, como por ejemplo la nacionalidad. En estos supuestos consideramos que la renuncia constituye uno de los medios anormales de extinguir el acto administrativo bajo las siguientes circunstancias:

- a) Que se trate de un acto administrativo de trato sucesivo, o, cuando se trate de un acto de efectos inmediatos, que éstos no se hayan realizado aún.
- b) Que el régimen legal permita la posibilidad de la renuncia, es decir, que se trate de derechos en los cuales pueda darse ese acto, pues existen derechos y obligaciones que son irrenunciables.
- c) Que la renuncia se manifieste por escrito y se notifique a la autoridad competente para que ésta pueda resolver lo conducente respecto de los efectos de la renuncia.

g) Irregularidades e ineficacias del acto administrativo. No hay disposición precisa en la legislación administrativa que dé una pauta general acerca de la autoridad a quien corresponde decretar la ineficacia y, en su caso, la anulación,

en aquellos supuestos en que se debe realizar este procedimiento, consideramos que pueden plantearse diversas posibilidades, que son las siguientes.

- a) La misma autoridad que emitió el acto, puede darse cuenta de la irregularidad del mismo o modificarlo o anularlo.
- b) La autoridad jerárquica superior puede modificar o anular el acto, en ejercicio de poder de revisión.
- c) Las autoridades antes citadas pueden proceder a anular el acto a petición del particular.
- d) Igualmente pueden anular el acto como consecuencia de un recurso administrativo.
- e) Los tribunales administrativos pueden decretar la anulación del acto mediante sentencia dictada en los procesos administrativos.
- f) Los tribunales federales en materia de amparo igualmente pueden decretar la anulación del acto, si éste es violatorio de garantías individuales, previo el juicio constitucional respectivo.
- h) Extinción por decisiones dictadas en recursos administrativos o en procesos ante tribunales administrativos y federales en materia de amparo. El último de los medios de extinción de los actos administrativos que estudiamos, consiste en las sentencias que dictan los tribunales administrativos y los tribunales federales en materia de amparo, en las que determinan la anulación, o declaran la ineficacia de los actos administrativos, cuando éstos son impugnados, por parte de los particulares o por las propias autoridades, en los procesos respectivos.

Es de aclarar, dice el autor en cita, que *"las sentencias no siempre declaran nulidades, o ineficiencias con motivo de irregularidades del acto administrativo, sino que también examinan la legalidad del acto administrativo y su inconstitucionalidad, en cuyo caso, la sentencia declara sin efectos en el caso concreto el acto por estas circunstancias"*.⁴¹

Sobre el particular, el Doctor Luis H. Delgadillo opina que *"Cuando el acto administrativo se ha manifestado con plena validez y eficacia, en virtud de haber seguido el procedimiento legal para su formación y tener todos sus elementos, tiene una vida determinada que puede concluir por diversas razones"*.⁴²

"Puede suceder que el plazo que se haya establecido para la existencia del acto haya concluido, por lo que con el solo transcurso del tiempo el acto se extingue. Así tenemos, por ejemplo, una licencia de conducir o un pasaporte, que se otorgan por un tiempo determinado".⁴³

Y dice también dicho autor *"Otra de las formas de extinción se produce con la terminación del objeto materia del acto, ya que al no existir el objeto en razón del cual se manifestó, la existencia de éste no se justifica, como sucede con una licencia de construcción, puesto que al haberse realizado ésta la licencia cumplió"*

⁴¹ Acosta Romero, Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso"*, Op. cit. p. 903

⁴² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *"Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso"*, Op. cit. p. 252.

⁴³ Idem. p. 252.

su objeto, lo mismo ocurre en caso de una concesión para la explotación de un bien que ya se ha agotado”.⁴⁴

Y continúa “El acto también puede extinguirse con la muerte o disolución del sujeto a quien iba destinado, como sucedería con la concesión o con la inscripción de una escuela oficial, ya que, al no existir destinatario del acto, éste se extinguiría”.⁴⁵

Concluye “Otras dos formas de extinción de los actos administrativos son la caducidad y la revocación...”,⁴⁶

Como se aprecia, el acto administrativo se puede extinguir, por haber transcurrido su plazo, por la terminación del objeto materia del acto, con la muerte o disolución del sujeto a quien iba destinado también se extingue éste, o bien por caducidad o la revocación del mismo.

⁴⁴ Idem p. 252.

⁴⁵ Idem p. 252.

⁴⁶ Idem. p. 252.

CAPÍTULO II.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. DEFINICIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Antes de definir al procedimiento administrativo, conviene distinguir entre proceso y procedimiento, vocablos que se prestan a confusión, según lo señalan los especialistas del derecho administrativo.

Sobre el particular, el Doctor Luis H. Delgadillo indica en primer término que *"...frecuentemente, los conceptos proceso y procedimiento se confunden y se utilizan como sinónimos. Para aclarar su significado y su diferenciación, se debe separar su uso común y su uso jurídico, puesto que en términos generales, el concepto proceso es aplicable a todas las ramas de la actividad, ya que significa "avanzar hacia un fin determinado a través de sucesivos momentos..."*, y continúa diciendo *"...por lo que cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, será un proceso, entre los que se encuentran: los procesos químicos, biológicos, jurídicos, etc..."*, y concluye *"...en cambio, cuando nos referimos a la forma de realizar esos actos, estaremos hablando de procedimientos"*.⁴⁷

⁴⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, Op. cit. pp. 198 y 199.

Como se aprecia, la diferencia entre proceso y procedimiento, estriba en que el primero, se refiere a cualquier actividad compuesta de diferentes actos, con unidad en su propósito, en cambio, el segundo refiere a la forma de realizar esos actos.

Ahora bien, ya en el ámbito estrictamente jurídico, el citado tratadista señala *"En el campo de las funciones del Estado se utilizan diferentes procesos con sus respectivos procedimientos. Cuando un órgano realiza una serie de actos con el fin de producir una ley, se estará frente a un proceso legislativo, dentro del cual existen diferentes fases, como las relativas a las discusiones y votaciones, es decir, procedimientos que integran el proceso legislativo. En materia judicial, el conjunto de actos concatenados para dirimir una controversia, que concluye con la sentencia, es un proceso judicial, que está integrado por diferentes procedimientos: probatorios, alegatos, incidentales, etc. Finalmente, en materia administrativa se realizan diferentes actos que consisten en prever, planear, dirigir y controlar, que forman en su conjunto el proceso administrativo, y sus fases de preparación, decisión, etc., integran los procedimientos administrativos."*⁴⁸

Respecto al concepto de procedimiento administrativo, el autor que se cita manifiesta que a éste se le identifica como la forma de realizar una serie de actuaciones dirigidas a la manifestación de un pronunciamiento que corresponde a una autoridad administrativa.

⁴⁸ Idem p. 199.

El Doctor Gabino E. Castrejón García, propone, siguiendo a Acosta Romero, la siguiente definición "*conjunto de actos realizados al amparo de determinadas normas y que tiene como objeto producir un acto administrativo*"⁴⁹, y agrega, "...el procedimiento administrativo tiene dos elementos esenciales:

1. Que los actos que conforman el mismo deben estar señalados expresamente en una norma jurídica y que permiten el nacimiento del acto administrativo. En este caso se habla de un procedimiento previo.
2. La ejecución voluntaria y forzosa según el caso, ya sean internas o externas."⁵⁰

2.2. CLASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto a las clases de procedimiento administrativo, éste puede ser de oficio o a petición de parte. El primero, también conocido como vinculado es aquel procedimiento que llevan a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones. Ejemplo: Liquidación y recaudación de impuestos. El segundo es el que requiere el impulso del particular para la realización de un acto administrativo, o para la ejecución de éste. Ejemplo: Trámite de obtención de pasaporte.

⁴⁹ Castrejón García, Gabino E.; "Derecho Administrativo I", Op. Cit. pp. 411

⁵⁰Idem. p. 412.

En efecto así lo señala el maestro Miguel Acosta Romero, el procedimiento administrativo será de oficio o vinculado, cuando lo lleven a cabo las autoridades en cumplimiento de sus obligaciones, y será a petición de parte, cuando se requiera el impulso del particular para la expedición de un acto administrativo, o para la ejecución de ese acto.

Asimismo, el citado tratadista, considera respecto de a las clases de procedimiento, que éste también puede ser interno y externo, o bien, previo y de ejecución.

En cuanto al procedimiento interno, señala el autor, que éste se da en todo el conjunto de actos que realiza la Administración, en su ámbito meramente de gestión administrativa entre sus órganos, sin interferir la esfera de los particulares y podrá ser a su vez previo, si es anterior a una decisión o resolución y posterior de ejecución, que también puede ser interno o externo.

Por lo que se refiere al procedimiento externo dice: *"será aquel que interfiera la esfera jurídica de los particulares en mayor o menor grado."*⁵¹

Respecto al procedimiento previo y de ejecución, comenta *"...hay actos administrativos que sí requieren procedimiento previo, verbigratia, la expropiación en la que se necesita que se hagan estudios urbanísticos y económicos, etc., para determinar su conveniencia. Cuando el acto*

⁵¹ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso", Op. Cit. p. 914.

administrativo no se cumple voluntariamente, viene el procedimiento posterior, que es la ejecución...⁵²

Sobre el particular concluye diciendo: *"Desde luego, hay actos que implican un procedimiento de ejecución en el que no haya que utilizar la compulsión, verbigratia, los contratos administrativos, donde no hay compulsión o coacción del Estado para su ejecución, a menos de que el contratista incurra en incumplimiento...⁵³*

De lo anterior, podemos concluir, que son tres, las clases de procedimiento que se reconocen por la doctrina: Procedimiento Interno y Procedimiento externo; procedimiento previo y procedimiento de ejecución y; procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.

2.3. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

De acuerdo con el Doctor Gabino E. Castrejón García, el procedimiento administrativo cuenta con diversos caracteres generales, que son los siguientes:

- a) Se origina indistintamente por un acto administrativo;

⁵² Idem p. 914.

⁵³ Idem. p. 914.

- b) Cada acto administrativo tendrá por necesidad que tener un procedimiento, ya sea que se encuentre establecido en una ley o reglamento;
- c) Sea cual fuere el procedimiento administrativo aplicable al caso concreto éste deberá estar revestido de las formalidades esenciales del procedimiento en general establecidas en los artículos en los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República;
- d) El procedimiento administrativo siempre tendrá como fin el obtener una resolución;
- e) Dentro del procedimiento administrativo se deberá de contener aquellos recursos de impugnación que permitan combatir a la resolución que se dicte.⁵⁴

2.4. NATURALEZA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto a la naturaleza que reviste el procedimiento administrativo, el Doctor Gabino E. Castrejón García, señala que de acuerdo al tratadista Jesús González Pérez el Procedimiento Administrativo o Proceso Administrativo Ordinario, como así lo denomina, es aquel proceso administrativo aplicable a toda clase de pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que no se disponga lo contrario. Al mismo corresponde el conocimiento de todas las

⁵⁴ Castrejón García, Gabino E., "*Derecho Procesal Administrativo*", Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2003, p.199.

pretensiones fundadas en Derecho Administrativo para las que el ordenamiento jurídico no prevea otro proceso distinto.

Asimismo, continúa diciendo citando a Jesús González Pérez que: *"El Proceso Administrativo Ordinario, es un auténtico proceso. En él interviene el órgano jurisdiccional como tal."*⁵⁵

"Al ser ordinario, a través del mismo se examinarán cuantas pretensiones fundadas en Derecho Administrativo no tengan asignado un proceso distinto, que, por estar instituido para supuestos concretos, puede ser calificado de proceso especial. Este carácter de proceso ordinario implica una importante consecuencia: que las normas que lo regulan participan del mismo carácter ordinario y se aplican como supletorias de las normas específicamente dictadas para los procesos especiales. Así se prevé expresamente en la regulación de alguno de los procesos especiales (v. gr., Art. 100, párrafo 6, L J sobre la aplicación ordinaria, y Art. 113, L J, sobre el proceso en materia de personal) pero, aún cuando no se prevea expresamente (como ocurre en la regulación de otros procesos especiales), la afirmación hay que entenderla con carácter general, dada la naturaleza de las normas reguladoras del proceso ordinario. Por tanto, cualquiera que sea el proceso especial, en tanto no existan normas específicas que lo regulen, se aplicarán las normas reguladoras del proceso ordinario".⁵⁶

⁵⁵ Idem. p. 200.

⁵⁶ Idem p. 200 y 201.

Sobre el particular Andrés Serra Rojas, señala que el Procedimiento Administrativo o conjunto de trámites establecidos por la Ley, preceden, preparan y contribuyen a la perfección de las decisiones administrativas y se fundan en el orden jurídico administrativo. Las leyes administrativas son en buena parte leyes de procedimiento.⁵⁷

Asimismo señala el autor que: *"El procedimiento administrativo tiende al aseguramiento de los fines del Estado, estableciendo vías rápidas y eficaces, y eliminando todo aquello que dilate o entorpezca la acción de la Administración Pública."*⁵⁸

Y concluye diciendo *"para García Oviedo el procedimiento administrativo es la serie de trámites y formalidades a que deben someterse los actos de la Administración; con el objeto de que se produzcan con la debida legalidad y eficacia, tanto en beneficio de la Administración como de los particulares."*

Por su parte, el Doctor Gabino E. Castrejón García dice: *"Nuestro criterio es que la naturaleza del Procedimiento Administrativo se establece en la siguiente afirmación: Independientemente del Procedimiento Administrativo de que se trate, éste siempre estará investido de las formalidades esenciales que señala nuestra Constitución Federal. Hasta en tanto la Ley o Reglamento no establezcan un procedimiento específico, el Procedimiento Administrativo que se deberá aplicar*

⁵⁷ Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Porrúa, Vigésima Tercera Edición, México 2002, pp. 281 y 282.

⁵⁸ Idem. p. 282.

*será aquél contenido en la Ley General. Un ejemplo claro sobre este aspecto es que en la Ley de la Propiedad Industrial se establece el Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo aplicable a la materia, es decir, que en este caso no hay necesidad de aplicar el procedimiento genérico establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.*⁵⁹

2. 5. FORMAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

En relación a las formas en que puede agruparse el procedimiento administrativo, el Doctor Andrés Serra Rojas⁶⁰, propone las siguientes:

- I. El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa;
- II. El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior;
- III. El procedimiento de ejecución o serie de actos, que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto;
- IV. El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales;
- V. El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos, y

⁵⁹Castrejón García, Gabino E., "*Derecho Procesal Administrativo*", Op. cit, p.p. 204 y 205.

⁶⁰Serra Rojas Andrés. "*Derecho Administrativo Primer Curso*", Op. cit. p .p. 277 y 278.

VI. Los procedimientos especiales, como el que alude la Ley de la Propiedad Industrial.

Estas formas dice el autor que se cita, se dan en las tres fases del Procedimiento Administrativo que son: La preparatoria, la constitutiva y la integrativa de la eficacia.

2.6. CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Doctor Miguel Acosta Romero, señala respecto al tópico que nos ocupa, que se debe hacer una separación entre el procedimiento de administración interno y gestión de la administración que, en nuestra opinión debe reunir las siguientes características:

1. Actuación de oficio (inquisitivo).
2. Forma escrita.
3. Rapidez de procedimientos y técnicas.
4. Flexibilidad
5. Actuación bajo el principio de legalidad, y
6. Rapidez en las resoluciones⁶¹

⁶¹ Acosta Romero, Miguel, *"Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso"*, Op. cit. p. 915.

Asimismo, señala el citado tratadista que: *"Por otra parte el procedimiento en el que intervengan los particulares, creemos que debe llenar de acuerdo con el interés público que se persiga, determinados requisitos que son: que sea por escrito, motivado y que dé al particular la garantía de audiencia. Que se realice por medio de los órganos competentes llenando las formalidades que el Derecho exija para cada caso; por los motivos previstos en la ley y con el contenido y finalidad que la misma haya consignado para cada caso..."*⁶²

Sobre el particular, concluye el autor señalando que: *"Diversos autores estiman debiera permitirse al particular, de acuerdo con las ideas de Narciso Bassols, mencionado por Gabino Fraga lo siguiente:*

1. *Que el afectado tenga conocimiento de la iniciación del procedimiento.*
2. *Del contenido de la cuestión que va a debatirse.*
3. *Delas consecuencias que se producirán en caso de prosperar la acción intentada.*
4. *Que se le dé oportunidad de presentarse.*
5. *Que se organice un sistema de comprobación para que el que afirme una cosa la pruebe y el que la niegue también.*
6. *Agotada la tramitación, que se dé también oportunidad a las partes de alegar, y*

⁶²Idem. pp. 915 y 916.

7. Que el procedimiento concluya invariablemente con una resolución que decida las cuestiones debatidas.

*Puede apreciarse que este procedimiento sería copia del jurisdiccional...*⁶³

Sobre el tema, el Doctor Gabino E. Castrejón García, opina que para equilibrar el interés del particular y el interés general, cuando se trate de actos que no afecten los derechos de los particulares, creemos que no habría por qué llenar la garantía de audiencia y cuando se trate de actos que si lesionen a un particular en especial, sí es conveniente otorgarle audiencia , sin que esa audiencia consista en llevar a cabo una copia del proceso judicial ante la autoridad administrativa, Está bien que la Administración persiga el bien común, pero cuando se afectan de manera trascendente los intereses del particular, es conveniente que se le otorgue la garantía de audiencia, porque el particular tiene contra el acto administrativo que lo afecte una serie de recursos en el ejercicio de los cuales, sí podrá hacer valer todos los razonamientos y pruebas que tenga para demostrar su razón de derecho.⁶⁴

A mayor abundamiento, el Doctor Miguel Acosta Romero, considera que además de la garantía de audiencia que debe otorgarse al particular, el derecho a la legalidad de los actos de la Administración Pública del que deben gozar los administrados se integra por una serie de derechos como son:

⁶³ Idem. p. 916.

⁶⁴ Castrejón García, Gabino E., "*Derecho Procesal Administrativo*", Op. cit. p. 239

1. El derecho de la competencia.
2. El derecho a la forma.
3. El derecho al motivo, y
4. El derecho a la legalidad (fundamentación).

Que derivan de los principios establecidos en el artículo 16 Constitucional.

En otros casos, cuando no se afecten los intereses de los particulares, creemos que no hay necesidad de acudir a esta garantía para realizar el procedimiento administrativo.

El acto administrativo debe ser notificado cuando afecta al particular, para que surta sus efectos a partir de un momento dado dentro del tiempo y que, a partir de ese momento, el particular lo conozca, ya que lo perjudica o lo beneficia, y es punto de partida para el cumplimiento voluntario o la ejecución forzosa, o, en su caso, la iniciación de un proceso administrativo de impugnación.

De las consideraciones anteriores podemos decir, que cuando se trate de actos administrativos que afecten los derechos de los particulares, se les debe otorgar a éstos la garantía de audiencia. Pero además, debe cumplirse con las garantías que otorga al gobernado el artículo 16 de nuestra Constitución, es decir, se le debe otorgar una serie de derechos como son el derecho a la competencia; a la forma; al motivo y; a la legalidad, y finalmente el acto administrativo, también debe ser notificado al particular.

2.7. SILENCIO ADMINISTRATIVO.

El Doctor Gabino E. Castrejón García, indica que el silencio administrativo es consecuencia de una abstención de la autoridad, a la que la ley reconoce presuntamente diversos efectos jurídicos, y que son a saber los siguientes:

1. Que el silencio de la Administración equivalga a una resolución favorable al particular.
2. Que el silencio de la Administración, exclusivamente dentro del ámbito de los órganos de ésta, sobre todo en aquellos que tienen jerarquía de órganos respecto de los inferiores, tenga el efecto de que el superior apruebe o confirme las resoluciones o los procedimientos adoptados por el inferior.
3. Que el Silencio Administrativo tenga los efectos de una resolución negativa por parte de la autoridad respecto de las peticiones que le haga al particular.
4. Que no tenga ningún efecto y necesariamente deba caer una resolución a la petición del particular.

En este orden de ideas, señala el autor que se cita, que: *"Sin embargo el sistema mexicano y específicamente en lo dispuesto por el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación señala que las instancias o peticiones que se formulen a*

las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique, los medios de defensa podrán interponerse en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperen a que ésta se dicte...⁶⁵

Por último concluye el tratadista que se comenta que "...el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regula lo relativo al Silencio Administrativo en relación con la actuación de la Administración Pública Federal, ordenamiento en concordancia con el Código Fiscal de la Federación señala que:

Salvo que en otras disposiciones legal o administrativa de carácter general se establezca otro plazo, no podrá exceder de tres meses el tiempo para que la dependencia u organismo descentralizado resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo aplicable, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos de que en otra disposición legal o administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud respectiva ante quien deba resolver; igual constancia deberá expedirse cuando otras disposiciones prevean que transcurrido el plazo aplicable la resolución deba entenderse en sentido positivo.

⁶⁵ Castrejón García, Gabino E; "Derecho Administrativo I", Op. Cit. pp. 369 y 370.

*En el caso de que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo...*⁶⁶

Sobre el tema, el Doctor Andrés Serra Rojas señala: *"Hay numerosos casos en que el propio derecho administrativo por los intereses particulares que están de por medio, busca que los interesados logren una respuesta oportuna a sus asuntos. El artículo 8 de la Constitución indica: Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa.; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.*

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Y dice también *"...como puede verse el efecto jurídico del artículo 8 de la Constitución es muy limitado, ya que se reduce a un acuerdo escrito de la autoridad y dar conocimiento al interesado, todo ello no prejuzga sobre la naturaleza del asunto que se discute, ni el particular sabe a que atenerse sobre el sentido de las resoluciones..."*⁶⁷

⁶⁶ Castrejón García, Gabino E; "Derecho Procesal Administrativo", Op. Cit 257 y 258.

⁶⁷Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo Primer Curso", Op. cit. p .p. 269 y 270.

2.8. PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Es esencial, tocar el tema de las partes en el procedimiento administrativo, para determinar cual es el sujeto activo y pasivo, si un órgano administrativo es competente y cuales son los documentos mediante los cuales se puede acreditar la personalidad en los procedimientos administrativos.

2.8.1 CONCEPTO DE PARTE.

El Doctor Gabino E. Castrejón García dice, que *“las partes son los sujetos que actúan o contradicen, en un proceso de cualquier naturaleza, provocando la aplicación de una norma substantiva a un caso concreto, en interés propio o ajeno, por lo cual el interés inherente al concepto de parte es sólo el que deriva de una pretensión válida respecto a la aplicación de la norma substantiva a favor del promovente.”*⁶⁸

Al respecto, comenta el Doctor Gabino E. Castrejón García que: *“El requisito del “interés” lo resalta el nuevo artículo primero del Código que modificó el anterior en los siguientes términos. Sólo puede iniciar un procedimiento judicial o intervenir en él, quien tenga interés en que la autoridad judicial declare o constituya un derecho o imponga una condena y quien tenga el interés contrario...”*

⁶⁸ Castrejón García, Gabino E., “Derecho Procesal Administrativo”, Op. Cit. p. 293.

Y concluye dicho autor *"Podrán promover los interesados, por sí o por sus representantes o apoderados, el Ministerio Público y aquéllos cuya intervención esté autorizada por la ley en casos especiales..."*⁶⁹

2.8.2 LAS PARTES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Sobre este tópico, y siguiendo las ideas del Doctor Gabino E. Castrejón García es importante resaltar que dentro de los elementos del Acto Administrativo se encuentra el sujeto y a su vez éste se clasifica en sujeto activo y sujeto pasivo, siendo el primero con el que se identifica siempre a la autoridad administrativa; y el segundo, puede ser otro ente público o privado, es decir otra autoridad o un particular. Siguiendo dicha teoría nosotros afirmamos que las partes en el Procedimiento Administrativo únicamente pueden ser la autoridad que resuelve y otra autoridad o un particular que excita mediante el procedimiento a la autoridad; en otro orden de ideas, partes en el Procedimiento Administrativo pueden ser dos: la autoridad como órgano de resolución y un ente público privado que va a participar en el procedimiento y va a ser el destinatario de la resolución que se emita.

⁶⁹Idem.p. 293.

Asimismo, dice el tratadista que se cita "En apariencia es simple el establecer quiénes son las partes en el Procedimiento Administrativo, sin embargo lo más importante y relevante en este punto es el establecer la relación supra-subordinación que siempre va a existir entre la autoridad como órgano receptor y el ente receptor de dicha resolución, consideramos correcta, tomando en cuenta la actividad del Estado por lo que hace a la Administración Pública. No podríamos considerar en el caso concreto una igualdad entre las partes, aunque ésta sí se da al tener una igualdad procesal derivada de los elementos esenciales con los que cuenta el Procedimiento Administrativo."⁷⁰

2.8.3. EL SUJETO EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto al sujeto en el procedimiento administrativo, comúnmente existen dos partes al menos, que son el particular afectado con un acto de autoridad y la Administración Pública.

Sin embargo, a todo principio existen excepciones, veamos:

Puede acontecer, como lo indica el Doctor Gabino E. Castrejón García que *"frente a la Administración puede existir o no un administrado, puesto que hay actuaciones de la Administración sometidas al Procedimiento Administrativo que no tiene trascendencia externa y no afectan, en concreto, a ninguna persona, por*

⁷⁰ Idem. p. 299.

*ejemplo, la decisión de la construcción de un edificio público. Aquí no cabe hablar de administrados o de interesados, los que a lo más surgirán en el momento en que se contraten las obras de referencia. Por lo tanto, el sujeto del Procedimiento Administrativo puede ser exclusivamente la propia Administración.*⁷¹

Otro caso de excepción, se da según lo señala el autor que se cita, *“Cuando aparecen la Administración y los administrados, en donde por lo general sus intereses suelen estar contrapuestos, pero ello no es forzoso que suceda. Puede suceder también que existan dos administrados enfrentados entre sí y que la Administración asuma un papel arbitral. Esto parece que contradice un poco el esquema tradicional de la disciplina donde el Derecho Administrativo aparece como cauce para dirimir los conflictos entre los intereses particulares y los colectivos que la Administración representa, a través del Procedimiento Administrativo, cuyos resultados son ulteriormente revisables por un juez imparcial.*⁷²

En resumen podemos concluir, que lo común es que existan el sujeto particular afectado con un acto de autoridad y la Administración Pública; también puede haber según se comentó, que sólo aparezca la Administración como sujeto del Procedimiento Administrativo, o que éste también que asume el papel arbitral de dos administrados enfrentados entre sí.

⁷¹ Castrejón García, Gabino E; “Derecho Procesal Administrativo”, Op. Cit. P. 299.

⁷² Idem p. 300.

2.8.4 COMPETENCIA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Para abordar el tema de la competencia en el procedimiento administrativo, es necesario aludir a la competencia del ente administrativo, que va a conocer del procedimiento, y a que éste tenga competencia territorial en la circunscripción en la que se vaya a iniciar, substanciar y resolver el procedimiento administrativo correspondiente.

Sobre el particular, el Doctor Gabino E. Castrejón García, señala que *"...la competencia del órgano administrativo se va a derivar del principio de jurisdicción que rige a las actuaciones administrativas..."*, y continúa *"...al hablar de principio de jurisdicción nos estamos refiriendo a uno de los principios más importantes del quehacer administrativo. En efecto, referimos a este principio nos remite no únicamente a un mero término, sino al respeto de nuestras garantías individuales consagradas en nuestro máximo cuerpo de leyes..."* y concluye, *"...los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal contienen las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento que deben ser respetadas por cualquier autoridad, son el control constitucional de la actuación administrativa..."*⁷³

⁷³ Castrejón García, Gabino E., Op. cit. p.p. 309 y 310.

2.8.5. EL SUJETO PARTICULAR Y SU REPRESENTACIÓN

Un tema muy importante a tratar, es el relativo a si la persona a la que se dirige el órgano público o la que decide iniciar una relación con la Administración, tiene capacidad para acudir al mismo.

Al respecto, dice el Doctor Gabino E. Castrejón García, que para poder determinar lo anterior, se debe verificar:

- a) Si tiene capacidad para actuar por sí, si tiene capacidad de obrar según las normas del Derecho Civil, para actuar por sí en ejercicio o defensa del derecho de que se trate. Las normas comunes sobre capacidad de obrar se aplican en el Procedimiento Administrativo, en el Proceso Administrativo y en el Proceso Constitucional. Si no tuviese capacidad de obrar, deberá suplirse la incapacidad de conformidad asimismo con las normas civiles: si es un menor, acudiendo a la persona que ejerce la patria potestad o tutela, si no tiene capacidad para actuar por sí.

- b) Si es la persona legitimada para que pueda dirigirse frente a ella la acción administrativa incoada de oficio (v.gr., si es o no el titular del derecho para ser expropiada) o si es la persona legitimada para incoar el Procedimiento Administrativo, el Proceso Administrativo o el Proceso Constitucional. La legitimación para incoar el Procedimiento

Administrativo y el contencioso-administrativo viene regulada en términos análogos, mientras que existen notables diferencias en el Proceso Constitucional en el que está sumamente limitada la legitimación.

- c) Si no actúa la persona directamente y se decide que actúe a través de un representante, debe procurarse que la representación esté debidamente acreditada. Aunque existen diferencias importantes entre la forma de acreditar la representación en el Procedimiento Administrativo y en los Procesos Administrativos o Constitucionales.

En el Procedimiento Administrativo se presume; únicamente se exige acreditarla, para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar de hechos, en Derecho que deje constancia fidedigna. Por tanto, podrá acreditarse por los medios subsiguientes:

- * Documento Público
- * Documento Privado con firma legitimada.
- * Poder Apud Acta, ante el Jefe de la Sección que instruye el procedimiento.

En los procesos, administrativos o constitucionales, se exige acreditar la representación por documento público.

d) Por último es necesario verificar si la persona con capacidad de obrar y legitimada, o su representante puede hacerlo por sí o requiere hacerlo representada o con la asistencia de un técnico del Derecho. Aquí se impone, a su vez, la distinción entre Procedimiento Administrativo y proceso.⁷⁴

2.9. INICIO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto al inicio del procedimiento administrativo, éste se encuentra regulado principalmente, por los artículos 15, 15-A, 42, 43, 44 y 45 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Un primer requisito, es la forma escrita que reviste el procedimiento administrativo para poder iniciar el mismo.

En efecto, el artículo 42 de la ley dispone:

“Los escritos dirigidos a la Administración Pública Federal deberán presentarse directamente en sus oficinas autorizadas para tales efectos, en las oficinas de correos, mediante mensajería o telefax, salvo el caso del escrito inicial de impugnación, el cual deberá presentarse

⁷⁴ Castrejón García, Gabino E., Op. cit. p.p. 312 y 313

precisamente en las oficinas administrativas correspondientes.

Quando un escrito sea presentado ante un órgano incompetente, dicho órgano remitirá la promoción al que sea competente en el plazo de cinco días. En tal caso, se tendrá como fecha de presentación la del acuse de recibo del órgano incompetente, salvo que éste apreciaba al particular en el sentido de que su ocursio se recibe sólo para el efecto de ser turnado a la autoridad competente; de esta circunstancia deberá dejarse constancia por escrito en el propio documento y en la copia sellada que al efecto se exhiba.

Los escritos recibidos por correo certificado con acuse de recibo se considerarán presentados en las fechas que indique el sello fechador de la oficina de correos, excepto en los casos en que hubieren sido dirigidos a una autoridad que resulte incompetente. Para tal efecto, se agregará al expediente el sobre sin destruir en donde aparezca el sello fechador, y cuando así proceda se estará a lo dispuesto en el párrafo anterior."

El artículo 43, contempla el que en ningún caso se podrán rechazar los escritos en las unidades de recepción de documentos.

De igual forma, dicho precepto dispone que

“Cuando en cualquier Estado se considere que alguno de los actos no reúne los requisitos necesarios, el órgano administrativo lo pondrá en conocimiento de la parte interesada, concediéndole un plazo de cinco días para su cumplimiento. Los interesados que no cumplan con lo dispuesto en este párrafo, se les podrá declarar la caducidad del ejercicio de su derecho, en los términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.”

En relación con dicho numeral el artículo 15, señala los requisitos de forma que deberán contener las promociones que se presenten ante la Administración Pública, al expresar lo siguiente:

“La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la Ley.

Las promociones deberán hacerse por escrito en el que se precisará el nombre, denominación o razón social de quien

o quienes promueven, en su caso de su representante legal, domicilio para recibir notificaciones, así como nombre de la persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición, el órgano administrativo a que se dirigen y lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal, a menos que no sepa o no pueda firmar, caso en el cual, se imprimirá su huella digital.

El promovente deberá adjuntar a su escrito los documentos que acrediten su personalidad, así como los que en cada caso sean requeridos en los ordenamientos respectivos.”

El artículo 15-A, contempla como debe presentarse el trámite ante la Administración Pública Federal; el que, de todo original, se puede presentar copia certificada y de éstas se pueden presentar copias simples para su cotejo, y que en este caso se regresará el documento cotejado al interesado; el que en vez de entregar copia de los permisos, registros, licencias y, en general de cualquier documento expedido por la dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal ante la que se realice el trámite, los interesados podrán señalar los datos de identificación de dichos documentos.

Por su parte, en el artículo 44, se prevé la posibilidad de que el órgano administrativo adopte medidas provisionales o cautelares para asegurar la eficacia de la resolución que recaiga al procedimiento. Así dicho numeral prevé que:

“Iniciando el procedimiento, el órgano administrativo podrá adoptar las medidas provisionales establecidas en las leyes administrativas de la materia, y en su caso, en la Ley Federal de procedimiento Administrativo para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieren suficientes elementos de juicio para ello.

Como última disposición relativa al inicio del procedimiento administrativo, el artículo 46, contempla la posibilidad de la acumulación de procedimientos, al disponer:

“Los titulares de los órganos administrativos ante quienes se inicie o se tramite cualquier Procedimiento Administrativo, de oficio o a petición de parte interesada, podrán disponer su acumulación. Contra el acuerdo de acumulación no procederá recurso alguno.”

2.10. SUBSTANCIACIÓN Y TERMINACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Respecto a la substanciación o tramitación del procedimiento administrativo, nos encontramos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, con diversos preceptos, que lo regulan.

En efecto, conforme al artículo 46 de la ley, en el despacho de los expedientes se guardará y respetará el orden riguroso de tramitación en los asuntos de la misma naturaleza; la alteración del orden sólo podrá realizarse cuando exista causa debidamente motivada de la que quede constancia.

Asimismo, los artículos 33 y 34 de dicho ordenamiento disponen:

Artículo 33. Los interesados en un procedimiento administrativo tendrán derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de su tramitación, recabando la oportuna información en las oficinas correspondientes, salvo cuando contengan información sobre defensa y seguridad nacional, sean relativos a materias protegidas por el secreto comercial o industrial en los que el interesado no sea titular o causahabiente, o se trate de asuntos en que exista disposición legal que lo prohíba.

Artículo 34. Los interesados podrán solicitar les sea expedida a su costa, copia certificada de los documentos contenidos en el expediente administrativo en el que se actúa, salvo los casos a que se refiere el artículo anterior.

En relación a la actuación y trámites de la autoridad, ante los particulares, los artículos 13, 16, 17-A, 17-B y 18 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo regulan éstos.

Así conforme al artículo 13 de la ley, la actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

El artículo 16 prevé, las obligaciones que la Administración Pública tiene en relación a los particulares y que son las siguientes:

a) Solicitar la comparecencia de éstos sólo cuando así esté previsto en la ley, previa citación en la que se hará constar expresamente el lugar, fecha, hora y objeto de la comparecencia, así como los efectos de no atenderla.

b) Requerir informes, documentos y otros datos durante la realización de visitas de verificación, sólo en aquellos casos previstos en esa u otras leyes.

c) Hacer del conocimiento de éstos, en cualquier momento del estado de la tramitación de los procedimientos en los que tenga interés jurídico, y a proporcionar copia de los documentos contenidos en ellos.

d) Hacer constar en las copias de los documentos que se presenten junto con los originales, la presentación de los mismos.

e) Admitir las pruebas permitidas por la ley y recibir alegatos, los que deberán ser tomados en cuenta por el órgano competente al dictar resolución.

f) Abstenerse de requerir documentos o solicitar información que no sean exigido por las normas aplicables al procedimiento, o que ya se encuentren en el expediente que se está tramitando.

g) Proporcionar información y orientar acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones legales vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

h) Permitir el acceso a sus registros y archivos en los términos previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y otras leyes.

i) Tratar con respeto a los particulares y facilitar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones; y

j) Dictar resolución expresa sobre cuantas peticiones le formulen; así como en los procedimientos iniciados de oficio; cuya instrucción y resolución afecte a terceros, debiendo dictarla dentro del plazo fijado por la ley.

Por su parte los artículos 17-A y 17-B de la ley adjetiva en comento, regulan lo referente a escritos irregulares y los plazos para subsanar tales deficiencias.

El artículo 18 prevé la posibilidad de que el procedimiento administrativo continúe de oficio, sin perjuicio del impulso que pueden darle los interesados. En caso de corresponderles a estos últimos y no lo hicieren, operará la caducidad en los términos previstos por la ley.

Respecto a la tramitación de los incidentes que pueden plantearse durante el procedimiento administrativo y el término para interponerlo, ésto se contempla en los artículos 47 y 48 de la Ley, destacando que las cuestiones incidentales que se susciten durante el procedimiento no suspenderán la tramitación.

Lo relativo al ofrecimiento y desahogo de pruebas está previsto en los artículos 49, 50, 51, 53, 54 y 55 de la Ley Federal.

En cuanto a las actuaciones y diligencias administrativas, éstas se encuentran previstas en los artículos 28, 29, 30, 31 y 32 de la ley adjetiva.

En lo que hace a las notificaciones, éstas se encuentran reguladas en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 de la ley que se comenta, y por lo que hace a la impugnación de las mismas, ésta se prevé en los numerales 40 y 41 del citado ordenamiento.

Respecto a las formas en que puede darse por concluido o terminado el procedimiento administrativo, es importante referirnos en primer término a lo dispuesto por el artículo 57 del ordenamiento que se comenta, que dispone:

Artículo 57. Ponen fin al Procedimiento Administrativo:

- a) La resolución del mismo;*
- b) El desistimiento;*
- c) La renuncia al derecho en que se funde la solicitud, cuando tal renuncia no esté prohibida por el ordenamiento jurídico;*
- d) La declaración de caducidad;*
- e) La imposibilidad material de continuarlo de causas sobrevenidas, y*
- f) El convenio de las partes, siempre y cuando no sea contrario al ordenamiento jurídico ni verse sobre materias que no sean susceptibles de transacción, y tengan por objeto satisfacer el interés público, con el alcance, efectos y*

régimen jurídico específico en que cada caso prevea la disposición que lo regula.

Asimismo, todo interesado podrá desistirse de su solicitud, o renunciar a sus derechos, cuando éstos no sean de orden e interés públicos. Si el escrito de iniciación se hubiere formulado por dos o más interesados, el desistimiento o la renuncia sólo afectará a aquel que lo hubiese formulado, conforme al artículo 58 de la ley adjetiva,

A su vez el artículo 59, prevé que:

"La resolución que ponga fin al procedimiento decidirá todas las cuestiones planteadas por los interesados y de oficio las derivadas del mismo; en su caso, el órgano administrativo competente podrá decidir sobre las mismas, poniéndolo, previamente, en conocimiento de los interesados por un plazo no superior de diez días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que estimen convenientes."

En los procedimientos tramitados a solicitud del interesado la resolución será congruente con las peticiones formuladas por éste, sin perjuicio de la potestad de la Administración Pública Federal de iniciar de oficio un nuevo procedimiento.

En el artículo 60 se regula, el que en los procedimientos iniciados a instancia del interesado, cuando se produzca su paralización por causas imputables al mismo, la Administración Pública Federal le advertirá que, transcurridos tres meses se producirá la caducidad del mismo. Expirando dicho plazo sin que el interesado requerido realice las actividades necesarias para reanudar la tramitación, la Administración Pública Federal acordará el archivo de las actuaciones, notificándosele al interesado. Contra la resolución que declare la caducidad procederá el recurso previsto en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

De igual forma, el precepto que se comenta dispone en su segundo párrafo, que la caducidad no producirá por sí misma la prescripción de las acciones del particular, de la Administración Pública Federal, pero los procedimientos caducados no interrumpen ni suspenden el plazo de prescripción.

Y su último párrafo prevé que; cuando se trate de procedimientos iniciados de oficio se entenderán caducados, y se procederá al archivo de las actuaciones, a solicitud de parte interesada o de oficio, en el plazo de 30 días contados a partir de la expiración del plazo para dictar resolución.

Finalmente, el Artículo 61 de la ley adjetiva prevé un caso de excepción, al disponer que; en aquellos casos en que medie una situación de emergencia o urgencia, debidamente fundada y motivada, la autoridad competente podrá emitir

el Acto Administrativo sin sujetarse a los requisitos y formalidades del Procedimiento Administrativo previstos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, respetando en todo caso las garantías individuales.

CAPÍTULO III.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

La actividad administrativa que desarrolla el Estado para hacer efectivos los créditos fiscales a su favor a través de la ejecución forzosa de los créditos, se conoce en México como facultad económica coactiva, el Código Fiscal de la Federación la regula con el nombre de Procedimiento Administrativo de Ejecución.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución tiene como finalidad la recaudación del importe adeudado, en virtud de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor de ese crédito.

Entendiendo al crédito fiscal como el derecho de la Federación de exigir de un sujeto pasivo denominado contribuyente y/o responsable llamado por la ley Fiscal o por el Código Fiscal de la Federación el pago de una cantidad de dinero por concepto de contribuciones, aprovechamientos sus accesorios, responsabilidad de servidores públicos federales y de aquellos señalados como tales por disposición de la ley.

El procedimiento administrativo de ejecución constituye uno de los aspectos más importantes del fisco frente a los contribuyentes, porque a través de este

procedimiento la autoridad fiscal hace exigible en la vía ejecutiva los créditos fiscales que el contribuyente no ha pagado de manera voluntaria, una vez que ha vencido el plazo que otorga la ley para realizarlo, o bien, cuando no haya garantizado el interés fiscal, en caso de que no hubiere tomado la decisión de impugnarlo por la vía legal en la forma y términos dispuestos por los ordenamientos legales.

El termino "vía de ejecución" significa que la autoridad fiscal de manera directa, sin necesidad de requerir la participación de ninguna autoridad judicial, ni de otra naturaleza, puede embargar los bienes del deudor, rematarlos y con el producto de la venta de los mismos, aplicarlos al pago de los créditos fiscales insolutos.

3.1. CONCEPTO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

Por lo anterior podemos definir al procedimiento administrativo de ejecución de las siguientes maneras:

Para Raúl Rodríguez Lobato *"El Procedimiento económico coactivo, es aquél a través del cual el Estado ejerce su facultad de exigir al contribuyente el cumplimiento forzado de sus obligaciones fiscales y, en su caso, para hacer*

*efectivos los créditos fiscales exigibles sin necesidad de hacer que intervenga el Poder Judicial u otra autoridad jurisdiccional para hacer valedero el derecho.*⁷⁵

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano lo define de la siguiente manera "... la sucesión de actos que las autoridades administrativas deben seguir conforme a la ley, para hacer efectivo un crédito fiscal insoluto, líquido y exigible sobre los bienes del deudor."⁷⁶

De esta manera, podemos definir el Procedimiento Administrativo de Ejecución como el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal, en el ejercicio de su facultad-coactiva para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos ni garantizados dentro de los plazos establecidos en la ley, en cual permite lograr la recuperación de los adeudos ya sea por pago o enajenación de los bienes embargados. Para que el procedimiento se lleve a cabo deberá observarse los siguientes supuestos:

- I. Que el crédito fiscal a cargo del contribuyente sea determinado en cantidad líquida.

- II. Que se realice la debida notificación de la liquidación del crédito.

⁷⁵ Rodríguez Lobato Raúl, "Derecho Fiscal", Editorial Harla, Segunda Edición, México, 2001, p. 237.

⁷⁶ "Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa. México, 2000, Tomo D-H, p.3047.

- III. Que el crédito fiscal sea exigible, por haber transcurrido el plazo que la ley señala para su pago sin haber interpuesto medios de defensa, tales como el recurso administrativo de revocación o juicio de nulidad.

La autoridad competente después de haber ejercido sus facultades de comprobación y haber determinado un crédito fiscal, deberá notificar dicho adeudo al obligado cubriendo las formalidades que la ley señala.

La notificación que se haga del crédito fiscal determinado, constituirá un elemento sine qua non, para lograr el cobro o recuperación de los ingresos debidos.

Una vez notificado el adeudo al contribuyente interesado, comenzará a transcurrir el plazo que la ley ha dispuesto para que en su caso, pague el importe del adeudo o si decide impugnar la resolución, garantice el interés fiscal.

De esta forma, y ante el supuesto de que el contribuyente no hubiese cumplido con la obligación del pago o no hubiese garantizado el monto del interés fiscal, éste adquiere el carácter de exigible; por tal motivo, la autoridad estará en condiciones de proceder al cobro vía el procedimiento administrativo de ejecución, con todas sus consecuencias jurídicas.

Este procedimiento se inicia y desarrolla, a partir del presupuesto de que la resolución que se va a ejecutar es legal y definitiva. Su legalidad se presume por

disposición del artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, la definitividad se deriva de que en la esfera administrativa no puede ser modificada, por no haberse intentado algún medio de defensa que esté pendiente de resolución.

3.2. ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

El procedimiento administrativo de ejecución es aquél por virtud del cual la autoridad fiscal esta facultada para exigir el pago del crédito fiscal que omitió el contribuyente en los plazos exigidos por la ley (artículo 145 CFF).

Para Sergio Francisco de la Garza considera que el desarrollo del procedimiento administrativo de ejecución se divide en tres etapas: actos de inicio, acto de desarrollo y actos de conclusión.⁷⁷

El Código Fiscal de la Federación divide el procedimiento administrativo de ejecución en cuatro secciones, reguladas en el Capítulo III del Título V del Código Fiscal de la Federación. Tales secciones son las que se citan a continuación:

Sección I. Disposiciones Generales. Artículos 145 a 150.

Sección II. Del embargo. Artículos 151 a 163.

⁷⁷ De La Garza, Sergio F. "Derecho Financiero Mexicano", Porrúa, Decimonovena edición, Cuarta reimpresión, México 2001, pág. 291.

Sección III. De la intervención. Artículos 164 al 172.

Sección IV. Del Remate. Artículos 173 al 196-B.

Los actos de inicio, actos de desarrollo y actos de conclusión a los que hace referencia Sergio F. De la Garza van encaminados a explicar las etapas que integra este procedimiento.

Los actos de iniciación tienen el propósito de requerir al particular (responsable o responsables solidario) el pago del crédito fiscal que no ha sido cubierto de conformidad a los plazos establecidos en ley. Es decir, en esta primera etapa, el particular tiene que demostrar a la autoridad haber realizado el pago del crédito fiscal respectivamente dentro de los plazos legales señalados.

Los actos de desarrollo, son los actos procedimentales encaminados a conseguir el desenvolvimiento del procedimiento, conduciéndolo hacia la consecución del resultado que con el mismo se pretende y formándolo materialmente. Dentro de estos actos se contemplan el embargo y la forma que este es llevado a cabo por la autoridad competente para ello.

Finalmente los actos de conclusión son los que tienen como función poner fin al procedimiento administrativo de ejecución.

3.2.1. REQUERIMIENTO DE PAGO.

Cuando el particular no efectúa el pago del crédito fiscal dentro de los plazos que establece la ley, la autoridad en ejercicio de su facultad económica coactiva, tiene el derecho de exigir dicho pago.

Las autoridades fiscales se encuentra facultadas para hacer exigibles los créditos fiscales, con fundamento en lo establecido por el primer párrafo del artículo 145 del C.F.F., razón por la cual es importante saber los plazos para iniciar la ejecución de los cobros de créditos fiscales federales, es decir en que momento se da exigibilidad de los mismos, siendo estos los siguientes:

1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 65 del C.F.F., los créditos fiscales se deberán pagar o garantizar dentro de los 45 días siguientes en que surtió efectos su notificación. Así, el cobro de dichos créditos se podrá hacer a partir del día hábil siguiente en que venció el plazo referido

2.- En el caso que para el pago de los créditos se hubiere elegido las opciones previstas en el artículo 66 del Código en comento, es decir que se hubiere solicitado autorización para pagarlos a plazos, ya sea en forma diferido o en parcialidades, la ejecución de este tipo de adeudos, se hará, en primero de los casos, cuando habiéndose vencido el plazo diferido autorizado, el crédito no es

pagado, en el segundo de los casos cuando se den los supuestos de revocación de la autorización concedida, supuesto que prevé la fracción III del artículo 66 citado, los cuales son:

1. No se otorgue, desaparezca o resulte insuficiente la garantía del interés fiscal, sin que el contribuyente dé nueva garantía o amplíe la que resulte insuficiente.
2. El contribuyente sea declarado en quiebra o solicite su liquidación judicial.
3. El contribuyente deje de pagar tres parcialidades.

3.- En el caso de cheques recibidos por las autoridades fiscales que sean presentados en tiempo y que no sean pagados, conforme al séptimo párrafo del artículo 21 del Código en cita, dará lugar al cobro del importe de los mismos y de una indemnización, que será siempre del 20% del valor de los mismos. Para tal efecto las autoridades fiscales requerirán al librador del mismo para que, dentro de un plazo de tres días, efectúe en pago junto con la mencionada indemnización del 20%, o bien acredite fehacientemente, con las pruebas documentales procedentes, que se realizó el pago o que dicho pago no se realizó por causas exclusivamente imputables a la institución de crédito. Transcurrido el plazo señalado sin que se obtenga el pago o se demuestre cualquiera de los extremos antes señalados, el crédito en cuestión se hace exigible y la autoridad fiscal requerirá y cobrará el monto del cheque, la indemnización mencionada y los

demás accesorios que correspondan, mediante el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

4.- En el caso de errores aritméticos que contengan las declaraciones presentadas por los contribuyentes, la exigibilidad se da a partir de la fecha en que por disposición de la ley debieron haber sido cubiertas las declaraciones, consecuentemente, tal exigibilidad se hará a través del procedimiento Administrativo de Ejecución.

5.- Tratándose de la determinación provisional a que se refiere el artículo 41 fracción I del C.F.F., la exigibilidad se da también en la fecha en que por disposición de la ley debieron haber sido cubiertas las contribuciones, y de igual manera tal exigibilidad se hará a través del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Por lo anterior, podemos definir al requerimiento de pago, como el acto administrativo por medio de la cual las autoridades fiscales exigen el pago del crédito fiscal no cubierto o garantizado en los plazos establecido.

El requerimiento de pago es la exigencia material del pago que realizan las autoridades fiscales a los deudores, respecto de aquellos créditos que no fueron pagados o garantizados dentro de los plazos legales. Figura que se encuentra regulada por el artículo 152 del CFF.

Dentro de las formalidades que debe cumplir la autoridad fiscal para notificar el requerimiento de pago podemos mencionar las siguientes:

El notificador deberá presentarse en el domicilio fiscal del contribuyente, requerir su presencia o la de su representante legal, solicitando que se identifique para sí proceder a entregarle el requerimiento o notificación respectiva.

Si no se encuentra el contribuyente o su representante, se deberá dejar citatorio con la persona que atendió la diligencia para que espere al notificador a una hora fija del día hábil siguiente, tomando en cuenta que el horario oficial es el comprendido entre las 7:30 horas de la mañana y las 18: horas.

Al día hábil siguiente, al constituirse en el domicilio fiscal, el ejecutor requerirá nuevamente la presencia del contribuyente o de su representante a fin de proceder a la notificación respectiva, en dado caso que ninguno de los dos se encuentre, se procederá a dejar la notificación con quien se entiende la diligencia.

En caso de que la persona que se encuentre en el domicilio fiscal, o en su defecto el vecino, se negase a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se hará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia. En este caso, la notificación se entenderá efectuada el día en que fue practicada y surtirá efectos al día hábil siguiente.

Si el documento a notificar se refiere a un requerimiento de pago de un crédito fiscal y la persona con quién se entienda la diligencia acredita haber efectuado el pago o haber garantizado el mismo, se suspenderá la diligencia, asentando esta circunstancia en el acta que se levante para esos efectos.

De la diligencia de requerimiento de pago y de embargo en su caso, el Ejecutor, deberá levantar acta pormenorizada de la que se entregará copia a la persona con quien se haya entendido la diligencia. Esta acta, contendrá los requisitos exigidos por el artículo 38 del CFF.

Si la exigibilidad del crédito se da por el cese de la prórroga, de la autorización para pago en parcialidades, por errores aritméticos en las declaraciones o por las determinaciones provisionales a que se refiere la fracción I del artículo 141 del C.F.F. el deudor podrá pagar los créditos fiscales y sus accesorios legales dentro de los siguientes seis días hábiles siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del requerimiento de pago que se le practique, situación que el notificador debe de señalar en el acta correspondiente. Si el contribuyente no paga dentro del plazo referido, la autoridad procederá a embargar bienes suficientes para asegurar la recuperación del crédito en los mismos términos de lo señalado en el primer supuesto de requerimiento de pago.

En este orden de ideas, si el presupuesto para iniciar el Procedimiento Administrativo de Ejecución radica en que el mismo sea exigible, los artículos 146, 146-A y 146-B del C.F.F. prevén las causales por las cuales los créditos fiscales

no se exigirán, y que se refieren a la prescripción de los mismos: la opción del fisco federal de cancelar créditos fiscales, ya sea por incosteables o por insolvencia del deudor o del responsable solidario y; la condonación parcial del crédito por contribuyentes sujetos a procedimientos de concurso mercantil.

En efecto los referidos dispositivos legales disponen:

"ARTÍCULO 146.- El crédito fiscal se extingue por prescripción en el término de cinco años

El término de la prescripción se inicia a partir de la fecha en que el pago pudo ser legalmente exigido y se podrá oponer como excepción en los recursos administrativos. El término para que se consume la prescripción se interrumpe con cada gestión de cobro que el acreedor notifique o haga saber al deudor o por el reconocimiento expreso o tácito de éste respecto de la existencia del crédito. Se considera gestión de cobro cualquier actuación de la autoridad dentro del procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haga del conocimiento del deudor.

Cuando se suspenda el procedimiento administrativo de ejecución en los términos del artículo 144 de este Código, también se suspenderá el plazo de la prescripción.

Asimismo, se interrumpirá el plazo a que se refiere este artículo cuando el contribuyente hubiera desocupado su domicilio fiscal sin haber presentado el aviso de cambio correspondiente o cuando hubiere señalado de manera incorrecta su domicilio fiscal

Los particulares podrán solicitar a la autoridad la declaratoria de prescripción de los créditos fiscales. "

Por su parte, el artículo 146-A, del ordenamiento en comento dice:

"Artículo 146-A.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá cancelar créditos fiscales en las cuentas públicas, por incosteabilidad en el cobro o por insolvencia del deudor o de los responsables solidarios.

Se consideran créditos de cobro incosteable, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 200 unidades de inversión, aquéllos cuyo importe sea inferior o igual al equivalente en moneda nacional a 20,000 unidades de inversión y cuyo costo de recuperación rebase el 75% del importe del crédito, así como aquéllos cuyo costo de recuperación sea igual o mayor a su importe.

Se consideran insolventes los deudores o los responsables solidarios cuando no tengan bienes embargables para cubrir el crédito o éstos ya se hubieran realizado, cuando no se puedan localizar o cuando hubieran fallecido sin dejar bienes que puedan ser objeto del procedimiento administrativo de ejecución.

Cuando el deudor tenga dos o más créditos a su cargo, todos ellos se sumarán para determinar si se cumplen los requisitos señalados. Los importes a que se refiere el segundo párrafo de este artículo, se determinarán de conformidad con las disposiciones aplicables.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer las reglas de carácter general para la aplicación de este artículo.

La cancelación de los créditos a que se refiere este artículo no libera de su pago.”

Respecto al caso del de contribuyentes sujetos a concurso, el artículo 146-

B, señala:

“Artículo 146-B. Tratándose de contribuyentes que se encuentren sujetos a un procedimiento de concurso mercantil, las autoridades fiscales podrán condonar parcialmente los créditos fiscales relativos a contribuciones que debieron pagarse con anterioridad a la fecha en que se inicie el procedimiento de concurso mercantil, siempre que el comerciante haya celebrado convenio con sus acreedores en los términos de la Ley respectiva y de acuerdo con lo siguiente:

I. Cuando el monto de los créditos fiscales represente menos del 60% del total de los créditos reconocidos en el procedimiento concursal, la condonación no excederá del beneficio mínimo de entre los otorgados por los acreedores que, no siendo partes relacionadas, representen en conjunto cuando menos el 50% del monto reconocido a los acreedores no fiscales.

II. Cuando el monto de los créditos fiscales represente más del 60% del total de los créditos reconocidos en el procedimiento concursal, la condonación, determinada en los términos del inciso anterior, no excederá del monto que corresponda a los accesorios de las contribuciones adeudadas.

La autorización de condonación deberá sujetarse a los requisitos y lineamientos que establezca el reglamento de este Código.”

3.2.2. EL EMBARGO.

El Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano, define al embargo de la siguiente manera: *“Afectación decretada por una autoridad competente sobre un bien o conjunto de bienes de propiedad privada, la cual tiene por objeto asegurar cautelarmente la eventual ejecución de una pretensión de condena que se plantea a planteará en juicio (embargo preventivo, provisional o cautelar), o bien satisfacer directamente una pretensión ejecutiva (embargo definitivo, ejecutivo o apremiativo)”*⁷⁸

Por lo anterior podemos definir, el embargo como, el acto administrativo que tiene por objeto la recuperación de créditos, mediante el secuestro o aseguramiento de bienes propiedad del contribuyente o deudor, para que en su caso rematarlos, enajenarlos fuere de subasta, adjudicarlos a favor del fisco. También se le define como la medida cautelar que adopta la autoridad fiscal para

⁷⁸ Nuevo Derecho Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, México, 2000, Tomo D-H, p. 1942.

asegurar el resultado de un proceso y que recaer sobre determinados bienes, cuya disponibilidad se impide.

Es el acto administrativo que tiene por objeto salvaguardar los intereses del fisco federal mediante el secuestro o aseguramiento de bienes propiedad del contribuyente o del deudor para hacer efectivo el importe de créditos insolutos, mediante la enajenación de los mismos.

Obedece a la resistencia del pago espontáneo por parte del contribuyente. Por ello la ley lo ha implementado como una medida de cobranza coactiva para que el Estado, mediante funciones específicas, asegure, los ingresos que le son atribuidos por derecho, es decir, para que se garantice el interés fiscal correspondiente.

El presupuesto para que se inicie el procedimiento administrativo de ejecución, radica en la exigibilidad de un crédito fiscal adeudado, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de inmediato al embargo de los bienes muebles, inmuebles y negociaciones.

Para tal efecto, tal y como lo previene el artículo 152 del ordenamiento invocado, el ejecutor designado por la autoridad competente para hacer efectivo el crédito fiscal y el importe de sus accesorios legales, se constituirá en el domicilio del deudor y deberá identificarse ante la persona con quien se practicará

la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el numeral 137 de este Código.

3.3. TIPOS DE EMBARGO EN MATERIA FISCAL.

El legislador hizo una clasificación específica del embargo en materia tributaria, atendiendo a diferentes situaciones de hecho y de derecho los cuales podemos clasificara de la siguiente manera:

Embargo precautorio.

Embargo administrativo

Embargo en vía de ejecución.

Los cuales veremos a continuación.

3.3.2. EMBARGO PRECAUTORIO.

El embargo precautorio, lo podemos definir como la medida cautelar que adopta la autoridad fiscal para evitar probables daños y perjuicios en contra de los intereses del fisco por incumplimiento de obligaciones a cargo del contribuyente.

De la anterior definición, podemos destacar ciertas características de este tipo de embargo:

- ❖ Es una medida cautelar.
- ❖ Para asegurar el resultado de un procedimiento.
- ❖ Busca evitar daños y perjuicios a los intereses del fisco.
- ❖ Procede cuando se observen en la realidad situaciones de hecho previstas en la ley.

El Código Fiscal de la Federación establece las situaciones jurídicas y de hecho que componen las causales pertinentes para trabar embargo precautorio, mismas que están previstas en los artículos 145 segundo párrafo, fracciones I a V y el artículo 41 fracción II, las cuales son las siguientes:

“Artículo 145. (...)

“Se podrá practicar embargo precautorio, sobre los bienes o la negociación del contribuyente, para asegurar el interés fiscal, cuando:

I. El contribuyente se oponga u obstaculice la iniciación o desarrollo de las facultades de comprobación de las autoridades fiscales o no se pueda notificar su inicio por

haber desaparecido o por ignorarse su domicilio.

II. Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes.

III. El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones fiscales, a que se está obligado.

IV. El crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en el ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trará el embargo precautorio hasta por un monto equivalente al de la contribución o contribuciones determinadas, incluyendo sus accesorios. Si el pago se hiciera dentro de los plazos legales, el contribuyente no estará obligado a cubrir los gastos que origine la diligencia y se levantará el embargo.

V. Se realicen visitas a contribuyentes con locales, puestos fijos o semifijos en la vía pública y dichos

contribuyentes no puedan demostrar que se encuentran inscritos en el registro federal de contribuyentes, ni exhibir los comprobantes que amparen la legal posesión o propiedad de las mercancías que vendan en esos lugares. Una vez inscrito el contribuyente en el citado registro y acreditada la posesión o propiedad de la mercancía, se levantará el embargo trabado.

"Artículo 41 (...)

II. Embargar precautoriamente los bienes o la negociación, cuando el contribuyente haya omitido presentar declaraciones en los últimos tres ejercicios o cuando no atienda tres requerimientos de la autoridad en los términos de la fracción III de este artículo por una misma omisión, salvo tratándose de declaraciones en que bastará con no atender un requerimiento. El embargo quedará sin efectos cuando el contribuyente cumpla con el requerimiento o dos meses después de practicado si no obstante el incumplimiento las autoridades fiscales no inicien el ejercicio de sus facultades de comprobación."

Con relación a dichos supuestos, podemos afirmar que a la autoridad se le otorgan facultades ilimitadas para que defina a su juicio cuándo existe peligro

inminente de que el contribuyente incurra en conductas para incumplir sus obligaciones. Debería adicionarse al artículo 145, en sus diversas fracciones, la obligación de la autoridad fiscal, para motivar y circunstanciar los supuestos, que lleguen a la autoridad a demostrar y probar las actitudes de los contribuyentes establecidas en las fracciones del citado numera.

3.3.3. EMBARGO ADMINISTRATIVO.

El embargo en vía administrativa es aquél que se realiza mediante un acuerdo entre el contribuyente deudor y la autoridad fiscal, en el cual a solicitud del primero pone a disposición o guarda determinados bienes para garantizar el cumplimiento del crédito fiscal a su cargo y en donde la autoridad evaluando la solicitud acepta o niega los bienes propiedad del deudor como garantía del pago del interés fiscal a su cargo. Mediante este tipo de embargo el legislador dispuso el mecanismo para que el contribuyente deudor garantizara el pago del crédito fiscal a su cargo de una manera voluntaria, simplificada y menos gravosa, cuando impugna el crédito o solicita pagarlo en parcialidades.

De esta forme el embargo se caracteriza por ser:

Un acto jurídico, ya que con el, se busca producir efectos legales como lo son derechos y obligaciones para las partes que intervienen en el. En este caso garantizar la obligación de pago del crédito fiscal a su cargo.

Es bilateral toda vez que existe el acuerdo de las dos partes: el contribuyente oferente y la autoridad fiscal que acepta o rechaza la garantía en donde para ambos existen derechos y obligaciones los cuales mediante este acuerdo convienen en cumplir.

Es a solicitud del contribuyente: el interesado deudor voluntariamente acuerda la entrega ya sea real o virtual de sus bienes para que éstos constituyan una garantía al pago del crédito fiscal a su cargo, cuando lo impugne o solicite pagarlo parcialmente.

3.3.3. EMBARGO EN VÍA DE EJECUCIÓN.

El embargo en vía de ejecución, es el acto unilateral, imperativo y coercitivo por medio del cual la autoridad competente busca el aseguramiento del pago de los créditos fiscales determinados y no cubiertos en los plazos que señala la ley.

Es el acto administrativo de la autoridad fiscal, que en el ejercicio de sus facultades económica- coercitivas, realiza el embargo de bienes propiedad del

deudor, a efecto de hacer efectivo créditos fiscales exigibles, para que mediante el remate de los mismos se cubran los pasivos de los contribuyentes.

El embargo en vía de ejecución procederá en los siguientes supuestos legales:

Después de realizada la notificación al contribuyente del crédito a su cargo, la Ley en el Artículo 65 del CFF le concede un termino de 45 días para que pague o garantice dicho crédito a partir de que surta sus efectos la notificación. Al término de ese plazo el crédito en cuestión tendrá carácter de exigible, por lo cual la autoridad fiscal estará en posibilidad de echar a andar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, que inicia con el requerimiento de pago del crédito fiscal determinado y en caso de que el contribuyente no pagase ni garantizase el monto del adeudo, la autoridad trabaré embargo en vía de ejecución.

Cuando la exigibilidad del crédito se origine por:

1. Cese de la autorización de pago a plazos
2. Error aritmético en las declaraciones
3. Situaciones previstas en la fracción I del artículo 41 del Código Fiscal de la Federación.

En estos casos, la Ley otorga seis días para que el contribuyente pague el crédito fiscal que se le requiere, y en caso contrario la autoridad estará en

posibilidad de trabar embargo en vía de ejecución con todas sus consecuencias legales.

El embargo precautorio practicado antes de la fecha en que el crédito fiscal sea exigible, se convertirá en definitivo al momento en que éste lo sea, y se aplicará el procedimiento administrativo de ejecución, o bien en su caso, quedará sin efectos el mismo.

El embargo definitivo a diferencia del precautorio se caracteriza por que el primero se lleva a cabo una vez que el crédito fiscal se encuentra debidamente determinado y liquidado. Sin embargo, y sin perjuicio de la definición anterior, la autoridad que efectúa el embargo definitivo, debe fundar y motivar dicho acto con base en lo supuesto por el artículo 14 y 16 Constitucionales. Asimismo, debe la autoridad apegarse a lo estrictamente ordenado por el artículo 38 del CFF (requisitos del acto administrativo).

De acuerdo con el primer párrafo del artículo 151 del CFF, las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán el pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederá de inmediato como sigue:

Embargar bienes suficientes para que en su caso procede ha rematarlos, enajenarlos fuera de subasta o adjudicarlos a favor del fisco.

Embargar negociaciones con todo o que de hecho y por derecho les corresponde, a fin de obtener mediante la intervención de ellas, los ingresos necesarios que permitan satisfacer el crédito fiscal y los accesorios legales, debiendo inscribir dicho embargo en el Registro Público correspondiente en atención a la naturaleza de los bienes o derechos de que se trate.

3.4. BIENES SUSCEPTIBLES DE EMBARGO:

El embargo puede recaer en bienes muebles, bienes inmuebles o negociaciones, así mismo la persona con quién se entienda la diligencia tendrá derecho a señalar bienes en el siguiente orden:

1. Dinero, metales preciosos, depósitos bancarios.
2. Acciones, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades y dependencias de la federación, estados y municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia.
3. Bienes muebles con comprendidos en las fracciones anteriores.
4. Bienes inmuebles. En este caso, el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia deberá manifestar bajo protesta de decir verdad, si

dichos bienes reportan cualquier gravamen real embargo anterior, se encuentre en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna.

5. Negociaciones.

El artículo 156 del CFF, dispone que la Autoridad Fiscal, a través de Ejecutor, podrá señalar los bienes que se embargarán, sin sujetarse al orden establecido en el artículo 155, cuando el deudor o la persona con quién se entienda la diligencia:

a) No señale bienes suficientes a juicio del ejecutor o que no se haya ceñido al orden que especifica la ley.

b) Cuando el deudor tenga otros bienes que sean embargables pero se trate de:

- ❖ Bienes ubicados fuera de la circunscripción territorial de la oficina ejecutora
- ❖ Bienes que reporten algún gravamen o embargo anterior.
- ❖ Bienes de fácil descomposición o deterioro o materias inflamables.

Consideramos que lo previsto en dicho dispositivo legal, es violatorio de garantías, como se verá en el siguiente capítulo, pues el deudor conforme a la ley

misma, tiene el derecho de señalarlos, sin que debiera existir un orden conforme al cual se deba sujetar, pues esto restringe su libertad de señalarlos.

Quedan exceptuados de Embargo, de conformidad con el artículo 157 del citado Código lo siguiente:

El lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares.

Los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor. En ningún caso se considerarán como de lujo los bienes a que se refieren las demás fracciones de este artículo, cuando se utilicen por las personas que, en su caso, las propias fracciones establecen.

Los libros, instrumentos, útiles y mobiliario indispensable para el ejercicio de la profesión, arte y oficio a que se dedique el deudor.

La maquinaria, enseres y semovientes de las negaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la negociación en su totalidad si a ella están destinados.

Las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deben usar conforme a las leyes.

Los granos, mientras éstos no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras.

El derecho de usufructo, pero no los frutos de éste.

Los derechos de uso o de habitación.

Los sueldos y salarios.

Las pensiones de cualquier tipo.

Los ejidos.

Se considerará patrimonio familiar aquél que se constituya con autorización del Juez del domicilio del deudor y se inscribirá en el Registro Público de la Propiedad, debiendo tener dicho patrimonio un valor máximo de bienes que constituyan dicho Patrimonio, el que resulte de multiplicar por 3,650 el importe del Salario Mínimo vigente en el Distrito Federal la época en que se constituya dicho patrimonio (Artículos 730 y 732 del Código Civil Federal).

Cabe señalar que interpretando a contrario sensu la fracción IV del artículo 157 del Código Fiscal de la Federación, el embargo de la maquinaria, enseres y

semovientes de las negociaciones procederá cuando no fueren necesarios para su actividad a juicio del ejecutor.

Como se ve, la ley es muy clara en señalar los bienes que quedan excluidos de embargo, sin embargo, en muchas ocasiones ante la discrecionalidad con que actúa la autoridad debido a la falta de regulación del Código Fiscal de la Federación, se transgreden garantías individuales, como se verá mas adelante.

La ley establece que cuando el Ejecutor considere que los bienes embargados no son suficientes para cubrir la cantidad adeudada, el embargo puede ampliarse (artículo 154 CFF).

Es curioso el hecho que el legislador no haya contemplado en el artículo 154 el supuesto referido a contrario sensu. Es decir, no se prevé la posibilidad de disminución del embargo en caso de que los bienes señalados para ser asegurados rebasen el valor numérico de lo adeudado junto con sus respectivos accesorios. Y esta omisión por parte del legislador, da lugar a que la autoridad niegue en varias ocasiones que el embargo satisfizo la deuda pendiente de pagar

3.4.1 EMBARGO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES.

Como ya se comento las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán de

inmediato a embargar bienes ya sea muebles, inmuebles o a intervenir negociaciones.

3.4.2. BIENES MUEBLES.

El embargo de bienes muebles, lo podemos definir como el acto mediante el cual la autoridad fiscal, realiza el embargo de bienes que se puedan trasladar de un lado a otro.

Se consideran bienes muebles todos aquellos que son susceptibles de ser transportados de un lugar a otro, estos pueden consistir en: dinero, metales preciosos, depósitos bancarios, acciones, bonos, cupones vencidos, valores mobiliarios y en general créditos de inmediato y fácil cobro a cargo de entidades o dependencias de la Federación, Estados y Municipios y de instituciones o empresas de reconocida solvencia, o bienes muebles no comprendidos en los anteriormente señalados, teniendo el ejecutor que seguir dicho orden pues así lo dispone la ley, además el ejecutor deberá observar que estos sean de fácil realización, venta y transportación.

Los bienes embargados quedarán en custodia de un tercero, el deudor o la propia autoridad, teniendo la potestad la autoridad ejecutora, de remover a los depositarios.

El embargo de aviones o embarcaciones deberá inscribirse en el Registro Público Marítimo y Aeroportuario.

Respecto a ciertos requisitos a que debe sujetarse el embargo de bienes muebles los artículos 160 y 161 del CFF, disponen respectivamente que:

“Artículo 160.- El embargo de créditos será notificado directamente por la oficina ejecutora a los deudores del embargado, para que no hagan el pago de las cantidades respectivas a éste sino en la caja de la citada oficina, apercibidos de doble pago en caso de desobediencia.

Si en cumplimiento de lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, se paga un crédito cuya cancelación deba anotarse en el registro público que corresponda, la oficina ejecutora requerirá al titular de los créditos embargados para que, dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación, firme la escritura de pago y cancelación o el documento en que deba constar el finiquito.

En caso de abstención del titular de los créditos embargados, transcurrido el plazo indicado el jefe de la oficina ejecutora firmará la escritura o documentos

relativos en rebeldía de aquél y lo hará del conocimiento del registro público que corresponda, para los efectos procedentes. “

“Artículo 161.- El dinero, metales preciosos, alhajas y valores mobiliarios embargados, se entregarán por el depositario a la oficina ejecutora, previo inventario, dentro de un plazo que no excederá de veinticuatro horas. Tratándose de los demás bienes, el plazo será de cinco días contados a partir de aquél en que fue hecho el requerimiento para tal efecto.

Las sumas de dinero objeto del embargo, así como la cantidad que señale el propio ejecutado, la cual nunca podrá ser menor del 25% del importe de los frutos y productos de los bienes embargados, se aplicarán a cubrir el crédito fiscal al recibirse en la caja de la oficina ejecutora.”

3.4.3. BIENES INMUEBLES.

El embargo de bienes inmuebles, es el acto mediante el cual la autoridad fiscal, realiza el embargo de bienes que no se pueden mover por estar adheridos al

suelo por ejemplo: terrenos, casas, edificios, departamentos y aquéllas construcciones que formen parte del inmueble etc.

En este tipo de embargo, el ejecutor, deberá de solicitar al contribuyente que proporcione copia de la escritura del bien que se embargue, señalando los datos de inscripción ante el Registro Público de la Propiedad, en el acta de embargo que para tal efecto se levante.

Tratándose de bienes inmuebles, el CFF dispone en el artículo 155 fracción IV, que en la diligencia el deudor o la persona con quien se entienda la diligencia deberá manifestar, bajo protesta de decir verdad, si dichos bienes reportan cualquier gravamen real, embargo anterior, se encuentran en copropiedad o pertenecen a sociedad conyugal alguna.

Ahora bien, conforme al artículo 153 del CFF, los bienes o negociaciones embargados se podrán dejar bajo la guarda del o de los depositarios que se hicieren necesarios a discreción de la autoridad ejecutora y bajo su responsabilidad, nombrarán y removerán libremente a los depositarios, quienes desempeñarán su cargo conforme a las disposiciones legales.

Cuando se efectúe la remoción del depositario, éste deberá poner a disposición de la autoridad ejecutora los bienes que fueron objeto de la depositaria, pudiendo ésta realizar la sustracción de los bienes para depositarlos en almacenes bajo su resguardo o entregarlos al nuevo depositario.

En los embargos de bienes raíces o de negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a la caja, según el caso, como se verá al tratar el tema.

La responsabilidad de los depositarios cesará con la entrega de los bienes embargados a satisfacción de las autoridades fiscales.

El depositario será designado por el ejecutor cuando no lo hubiere hecho el jefe de la oficina exactora, pudiendo recaer el nombramiento en el ejecutado.

De igual forma, conforme al artículo 156-Bis del ordenamiento que se comenta, tratándose del embargo de depósitos bancarios en términos del artículo 155, fracción I, del Código, la autoridad que haya ordenado el embargo girará oficio al gerente de la sucursal bancaria a la que corresponda la cuenta, a efecto de que la inmovilice y conserve los fondos depositados.

Sobre este punto, es de destacarse que en tanto el crédito fiscal garantizado no quede firme, el contribuyente titular de las cuentas bancarias embargadas podrá ofrecer otra forma de garantía de acuerdo con el artículo 141 de este Código, en sustitución del embargo de las cuentas, debiendo la autoridad resolver y notificar al contribuyente sobre la admisión o rechazo de la garantía ofrecida, o el requerimiento de requisitos adicionales, dentro de un plazo máximo de 10 días.

La autoridad tendrá la obligación de comunicar a la institución bancaria el sentido de la resolución, enviándole copia de la misma, dentro del plazo de 15 días siguientes al en que haya notificado dicha resolución al contribuyente, si no lo hace durante el plazo señalado, la institución bancaria levantará el embargo de la cuenta.

Otro aspecto a considerar es que el embargo practicado por la autoridad exactora podrá ampliarse en cualquier momento del procedimiento administrativo de ejecución, cuando la oficina ejecutora estime que los bienes embargados son insuficientes para cubrir los créditos fiscales.

3.5. LA INTERVENCIÓN DE NEGOCIACIONES.

Es el acto mediante el cual la autoridad fiscal, realiza el embargo de una negociación, que de acuerdo con el Artículo 151, fracción II del CFF., se hará con todo lo que de hecho y por derecho le corresponda a fin de obtener mediante la intervención de ella recursos que satisfagan el crédito fiscal.

Dicho embargo solo se podrá practicar cuando no hubiere en el domicilio del deudor bienes, muebles o inmuebles, suficientes para cubrir el monto del crédito fiscal, con lo cual en estos casos el embargo de la negociación resulta más útil para obtener los ingresos necesarios que permitan satisfacer el adeudo.

Es importante señalar que el embargo de la negociación comprende en un sentido amplio el embargo de bienes muebles e inmuebles que sean propiedad de la negociación, además es necesario que los inmuebles y la negociación sean inscritos en los Registros Públicos correspondientes.

Dentro de dichos registros se encuentran los siguientes:

Registro Público de la Propiedad.

Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (en materia de marcas y patentes).

De conformidad con el artículo 152 del CFF. el ejecutor designado por el jefe de la oficina exactora se constituirá en el domicilio del deudor y deberá:

1. Identificarse ante la persona con quién se practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de la negociación en su caso.
2. Cumplir las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el artículo 137 del citado Código.
3. Levantar acta pormenorizada que deberá llenar los requisitos a que se refiere el artículo 38 de dicho ordenamiento, de la cual se entregará copia a la persona con quién se entiende la misma.

4. Circunstanciar los datos de ubicación del inmueble y de los del testimonio notarial correspondientes.

Para el caso de embargo de negociaciones, deberá:

5. Circunstanciar que se embarga todo lo que de hecho y de derecho le corresponde a dicha negociación.
6. Realizar un inventario de los bienes muebles e inmuebles que corresponde a la negociación.
7. Relacionar el activo fijo.
8. Describir las marcas, patentes y derechos de la negociación: acciones, bonos e inversiones en instituciones bancarias o bursátiles; créditos y deudas, permisos, concesiones, autorizaciones, entre otros, que sean parte de la negociación.

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 153 segundo párrafo y 164 del CFF en los embargos de bienes o de negociaciones, los depositarios tendrán el carácter de administradores o de interventores con cargo a caja, de donde se colige que el administrador o interventor es depositario del inmueble o de la negociación, según sea el caso, por lo que debe realizar las gestiones necesarias para el buen funcionamiento y conservación de lo embargado.

Las principales obligaciones que tiene el interventor, de acuerdo con el numeral 166 del ordenamiento en cita, es el ser encargado de la caja después de separar las cantidades que correspondan por concepto de salarios y demás créditos preferentes a que se refiere este Código, debiendo retirar de la negociación intervenida el 10% de los ingresos en dinero y enterarlos en la caja de la oficina ejecutora diariamente o a medida que se efectúe la recaudación.

Asimismo cuando el interventor tenga conocimiento de irregularidades en el manejo de la negociación o de operaciones que pongan en peligro los intereses del fisco federal, dictará las medidas provisionales urgentes que estime necesarias para proteger dichos intereses y dará cuenta a la oficina ejecutora, la que podrá ratificarlas o modificarlas.

Si dichas medidas no fueren acatadas, la oficina ejecutora ordenará que cese la intervención con cargo a la caja y se convierta en administración, o bien se procederá a enajenar la negociación, conforme a este Código y las demás disposiciones legales aplicables.

En términos del numeral 166 del CFF. el interventor administrador tendrá todas las facultades que normalmente correspondan a la administración de la sociedad y plenos poderes con las facultades que requieran cláusula especial conforme a la ley, para ejercer actos de dominio y de administración, para pleitos y cobranzas, otorgar o suscribir títulos de crédito, presentar denuncias y querellas y desistir de estas últimas, previo acuerdo de la oficina ejecutora, así como para

otorgar los poderes generales o especiales que juzgue convenientes, revocar los otorgados por la sociedad intervenida y los que él mismo hubiere conferido.

El interventor administrador no quedará supeditado en su actuación al consejo de administración, asamblea de accionistas, socios o partícipes.

Tratándose de negociaciones que no constituyan una sociedad, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buena marcha del negocio.

Son obligaciones del interventor administrador conforme al artículo 167 del ordenamiento que nos ocupa las siguientes obligaciones:

"I. Rendir cuentas mensuales comprobadas a la oficina ejecutora.

II. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos diarios en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación.

El interventor administrador no podrá enajenar los bienes del activo fijo. Cuando se den los supuestos de enajenación de las negociaciones intervenida a que se refiere el artículo 172 de este Código, se procederá al

remate de conformidad con las disposiciones contenidas en la siguiente sección de este Capítulo. "

Otro aspecto importante es el que el nombramiento de interventor administrador debe anotarse en el registro público que corresponda al domicilio de la negociación intervenida, en términos de lo dispuesto por el artículo 168 del CFF.

También la ley se refiere a que la asamblea y administración de la sociedad puedan continuar reuniéndose regularmente para conocer de los asuntos que les competen y de los informes que formule el interventor administrador sobre el funcionamiento y las operaciones de la negociación, así como para opinar sobre los asuntos que les someta a su consideración.

El interventor podrá convocar a asamblea de accionistas, socios o partícipes y citar a la administración de la sociedad con los propósitos que considere necesarios o convenientes.

En caso de que la negociación que pretenda intervenir ya lo estuviera por mandato de otra autoridad, se nombrará no obstante el nuevo interventor, que también lo será para las otras intervenciones mientras subsista la efectuada por las autoridades fiscales. La designación o cambio de interventor se pondrá en conocimiento de las autoridades que ordenaron las anteriores o posteriores intervenciones.

El artículo 171 prevé el que la intervención se levantará cuando el crédito fiscal se hubiera satisfecho o cuando de conformidad con este Código se haya enajenado la negociación. En estos casos la oficina ejecutora comunicará el hecho al registro público que corresponda para que se cancele la inscripción respectiva.

Finalmente, el artículo 172, prevé la posibilidad de que las autoridades fiscales puedan proceder a la enajenación de la negociación intervenida cuando lo recaudado en tres meses no alcance a cubrir por lo menos el 24% del crédito fiscal, salvo que se trate de negociaciones que obtengan sus ingresos en un determinado periodo del año, en cuyo caso el porcentaje será el que corresponda al número de meses transcurridos a razón del 8% mensual y siempre que lo recaudado no alcance para cubrir el porcentaje del crédito que resulte.

Los inventores con cargo a caja o administradores, a mi juicio, incurrir en diversas violaciones a la Ley General de Sociedades Mercantiles, que pueden traer, como consecuencia, el cierre de la negociación intervenida, causando un perjuicio de difícil reparación, como se vera en el siguiente capítulo.

3.6. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN.

El Procedimiento Administrativo de Ejecución tiene como propósito la recuperación del importe de lo debido por concepto de un crédito fiscal no satisfecho voluntariamente por el deudor. Dicho procedimiento es realizado por la

autoridad ejecutora hasta lograr su finalidad, pero puede suceder que durante su tramitación se den acontecimientos que lo suspendan.

Miguel Fenech, citado por Raúl Rodríguez Lobato, define la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución de la siguiente manera *“la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución como la detención que presenta su avance merced a causas exteriores a él, y que transcurrido el tiempo, o bien desaparecen volviendo a reanudarse dicho avance o son substituidas por otras que producen la extinción definitiva del procedimiento.”*⁷⁹

La suspensión del Procedimiento requiere que sea solicitada por el interesado en obtenerla. La solicitud puede formularse en cualquier tiempo ante la autoridad ejecutora y para ello debe acompañar a la instancia de suspensión los documentos que acrediten se ha garantizado el interés fiscal, sanciones que se impongan con motivo de la infracción a las leyes tributarias, en cualquiera de las formas que establece el artículo 141 del CFF, que son:

1. Depósito en dinero u otras formas de garantías financieras equivalentes.
2. Prenda o hipoteca.
3. Fianza otorgada por instituciones autorizadas, la cual no gozará de los beneficios de orden y exclusión.

⁷⁹ Rodríguez Lobato, Raúl, “Derecho Fiscal”, Op. cit p. 242.

4. Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia.
5. Embargo en la vía administrativa.
6. Títulos valor o cartera de créditos del propio contribuyente.

La garantía debe comprender además de las contribuciones adeudadas, los accesorios causados, así como los recargos que se causen en los doce meses siguientes a su otorgamiento, de conformidad con lo establecido por el artículo 141, segundo párrafo del CFF.

Al solicitar la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, los actos administrativos no se ejecutarán, siempre y cuando se haya garantizado el interés fiscal por parte del contribuyente.

Requisitos para que proceda el otorgamiento de la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.

De conformidad con el artículo 144 del CFF la suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución procederá en alguno de los siguientes supuestos:

Que se haya garantizado el interés fiscal conforme a los requisitos legales.

Que no haya vencido el plazo de 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación que determine el crédito, siempre que al vencimiento del citado plazo se acredite su impugnación y se garantice el interés fiscal conforme a los requisitos legales.

Cuando se hubiere interpuesto en tiempo y forma el Recurso Administrativo de Revocación, o en su caso, el Procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación de los que México es parte. En este supuesto el plazo para garantizar el interés fiscal será de cinco meses siguientes a partir de la fecha en que se interpuso el medio de defensa.

Cuando se hubiere impugnado una resolución administrativa mediante el Juicio de Nulidad, siempre y cuando, se garantice el interés fiscal.

No se exigirá garantía adicional si el Procedimiento Administrativo de Ejecución, ya se hubieren embargado bienes suficientes para garantizar el interés fiscal o cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que son los únicos que posee.

Para que subsista la suspensión del procedimiento administrativo, es necesario ampliar la garantía cada doce meses por el importe de los recargos correspondientes a los doce meses siguientes.

Es importante señalar que no basta que el contribuyente haya interpuesto un medio de defensa para que se suspenda el Procedimiento Administrativo de Ejecución, ya que puede suceder que solamente impugne algunos de los créditos contenidos en el acto administrativo, caso en el cual la autoridad ejecutora debe continuar con dicho procedimiento hasta hacer efectivos los créditos no controvertidos.

Lo mismo acontece cuando solamente se impugnen determinados conceptos del acto controvertido, en el que se contiene la determinación del crédito fiscal, ya que el contribuyente debe pagar la parte que consintió, mediante la presentación de una declaración complementaria y en caso de no hacerlo así, la autoridad ejecutora debe iniciar o continuar con el Procedimiento Administrativo de Ejecución, para lograr el cobro de la parte consentida.

Otro supuesto por el cual se puede suspender el Procedimiento Administrativo de Ejecución, lo es cuando se trate de un acto que determine un crédito fiscal cuando los tribunales competentes de concurso mercantil, siempre y cuando se haya notificado previamente a dichas autoridades la presentación de la demanda relativa.

La suspensión puede ser total o parcial, según la naturaleza del procedimiento que se pretenda suspender. La suspensión total afecta todo el procediendo. La parcial solo afecta parte del mismo.

La suspensión dura hasta que se le comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva en el recurso, procedimiento o juicio con relación al cual se hubiere concedido la suspensión.

3.6.1. INCIDENTE CONTRA LA NEGACIÓN O VIOLACIÓN DE LA SUSPENSIÓN.

El código Fiscal de la Federación establece el incidente de suspensión de la ejecución contra la negativa de la autoridad ejecutora para conocer la suspensión, rechace la garantía ofrecida, reinicie la ejecución o contra la violación a la suspensión ya concedida y continúe el Procedimiento Administrativo de Ejecución.

La autoridad ante quién se interpone este incidente y quién lo resuelve es la Sala del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que conozca del juicio respectivo.

En el escrito del incidente de suspensión de la ejecución, deben acompañarse los documentos en que conste el medio de defensa hecho valer, el ofrecimiento de la garantía, y, en su caso otorgamiento de la garantía, así como la solicitud de suspensión presentada ante la autoridad ejecutora, y si hubiere, el documento en que conste la negativa de suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución. El magistrado instructor, correrá traslado a la autoridad

ejecutara, para que rinda informe en un plazo de 3 días, y si no rinde dicho informe o si el mismo se refiere a los hechos que se le imputan específicamente a la autoridad, se tendrán por ciertos, pudiendo decretar la suspensión provisional de la ejecución, debiendo resolver lo relativo dentro de los 5 días siguientes a su recepción.

La resolución que se dicte podrá decretar o negar la suspensión del procedimiento o en su caso sobre la garantía que fue ofrecida.

En caso de que la autoridad no de cumplimiento a la orden de suspensión o de admisión de la garantía, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas con violación a la misma, y, se impondrá a la autoridad renuente una multa de uno a tres tantos del salario mínimo general del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, elevado al mes.

En su caso, las autoridades también pueden impugnar el otorgamiento de la suspensión cuando consideren que no se ajustó a lo que la ley establece, en los términos del Código Fiscal de la Federación.

3.7. EL REMATE Y LA ENAJENACIÓN DE BIENES MUEBLES, INMUEBLES Y NEGOCIACIONES.

La enajenación de bienes embargados procederá conforme a lo dispuesto por el artículo 173 del Código Fiscal de la Federación, en los siguientes supuestos:

"I. A partir del día siguiente a aquél en que se hubiese fijado la base en los términos del artículo 175 de este Código.

II. En los casos de embargo precautorio a que se refiere el artículo 145 de este Código, cuando los créditos se hagan exigibles y no se paguen al momento del requerimiento.

III. Cuando el embargado no proponga comprador dentro del plazo a que se refiere la fracción I del artículo 192 de este Código.

IV. Al quedar firme la resolución confirmatoria del acto impugnado, recaída en los medios de defensa que se hubieren hecho valer. "

Respecto a la primera causa enajenación a que se hace referencia, el artículo 175 del CFF señala que la base para enajenación de los bienes inmuebles embargados será el de avalúo y para negociaciones, el avalúo pericial, ambos conforme a las reglas que establezca el reglamento de este Código y en los demás casos, la que fijen de común acuerdo la autoridad y el embargado, en un plazo de seis días contados a partir de la fecha en que se hubiera practicado el

embargo. A falta de acuerdo, la autoridad practicará avalúo pericial. En todos los casos, la autoridad notificará personalmente al embargado el avalúo practicado.

Igualmente dicho numeral contempla que el embargado o terceros acreedores que no estén conformes con la valuación hecha, podrán hacer valer el recurso de revocación a que se refiere la fracción II, inciso d) del artículo 117 del Código, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación a que se refiere el párrafo anterior, debiendo designar en el mismo como perito de su parte a cualquiera de los valuadores señalados en el Reglamento del Código o alguna empresa o institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes.

Asimismo, prevé que el embargado o terceros acreedores que no interpongan el recurso dentro del plazo legal o haciéndolo no designen valuador o habiéndose nombrado perito por dichas personas, no se presente el dictamen dentro de los plazos a que se refiere el párrafo quinto de este artículo, se tendrá por aceptado el avalúo hecho por la autoridad.

De igual forma dispone que cuando el dictamen rendido por el perito del embargado o terceros acreedores resulte un valor superior a un 10% al determinado conforme al primer párrafo de este artículo, la autoridad exactora designará dentro del término de seis días, un perito tercero valuador que será cualquiera de los señalados en el reglamento de este Código o alguna empresa o

institución dedicada a la compraventa y subasta de bienes. El avalúo que se fije será la base para la enajenación de los bienes.

En todos los casos a que se refieren los párrafos que anteceden, los peritos deberán rendir su dictamen en un plazo de 10 días si se trata de bienes muebles, 20 días si son inmuebles y 30 días cuando sean negociaciones, a partir de la fecha de su aceptación.

Otra de las reglas importantes respecto toda enajenación, es el que ésta se realice en subasta pública que se llevará a cabo a través de medios electrónicos y la única excepción, es que se podrá ordenar que los bienes embargados se vendan en lotes o piezas sueltas.

Para el remate de los bienes en general, es requisito indispensable que el mismo sea convocado al día siguiente de haber quedado firme el avalúo, para que tenga verificativo dentro de los treinta días siguientes. La convocatoria se hará cuando menos diez días antes del inicio del período señalado para el remate y la misma se mantendrá en los lugares o medios en que se haya fijado o dado a conocer hasta la conclusión del remate.

La convocatoria se fijará en el sitio visible y usual de la oficina ejecutora y en los lugares públicos que se juzgue conveniente. Además, la convocatoria se dará a conocer en la página electrónica de las autoridades fiscales. En la convocatoria se darán a conocer los bienes objeto del remate, el valor que servirá

de base para su enajenación, así como los requisitos que deberán cumplir los postores para concurrir al mismo.

Por otra parte el artículo 178 del código, contiene la posibilidad de que mientras no se finque el remate, el embargado pueda proponer comprador que ofrezca de contado la cantidad suficiente para cubrir el crédito fiscal.

Es postura legal la que cubra las dos terceras partes del valor señalado como base para el remate, así lo dispone el artículo 179 del CFF.

Sobre el particular de los artículos 180 a 186 del CFF, se contiene las reglas respecto a como debe ofrecerse la postura legal; el que su remisión se debe hacer en documento digital con firma electrónica avanzada en la forma que indique el Servicio de Administración Tributaria, salvo que dicho organismo apruebe el empleo de otros medios de identificación electrónica; los datos que debe contener dicho documento digital; que en su página de Internet se especificarán las reglas para la subasta, los casos en que el postor perderá el depósito que haya constituido por no cumplir con las obligaciones contraídas; la aplicación del depósito y plazo para que el postor entere el saldo de la cantidad ofrecida en el remate de los bienes muebles, inmuebles y negociaciones.

En relación a los bienes que pasan a poder del adquirente, el artículo 187 del ordenamiento que se comenta, señala que los mismos pasarán a ser propiedad de su libres de gravámenes y a fin de que éstos se cancelen,

tratándose de inmuebles, la autoridad ejecutora lo comunicará al registro público que corresponda, en un plazo que no excederá de quince días.

Una vez que se hubiera otorgado y firmado la escritura en que conste la adjudicación de un inmueble, la autoridad ejecutora dispondrá que se entregue al adquirente, girando las órdenes necesarias, aun las de desocupación si estuviere habitado por el ejecutado o por terceros que no pudieren acreditar legalmente el uso.

El artículo 188Bis del Código, refiere el para caso en que los bienes rematados no puedan ser entregados al postor a cuyo favor se hubiera fincado el remate en la fecha en que éste lo solicite, por existir impedimento jurídico debidamente fundado para ello, aquél podrá, en un plazo de seis meses contado a partir de la fecha en que solicite la entrega de los bienes, solicitar a la autoridad fiscal la entrega del monto pagado por la adquisición de dichos bienes.

La autoridad entregará la cantidad respectiva en un plazo de dos meses contado a partir de la fecha en que se efectúe la solicitud. Si dentro de este último plazo cesa la causa por la cual la autoridad fiscal se vio imposibilitada para efectuar la entrega de los bienes rematados, se procederá a la entrega de los mismos en lugar de entregar al postor las cantidades pagadas por esos bienes.

Transcurrido el plazo de seis meses a que se refiere el párrafo anterior, sin que el postor solicite a la autoridad fiscal la entrega del monto pagado por la

adquisición de dichos bienes, el importe de la postura causará abandono a favor del fisco federal dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que concluya el plazo antes citado y se estará a lo dispuesto en el artículo 196-A de este Código.

En el caso en que la autoridad fiscal entregue las cantidades pagadas por la adquisición de los bienes rematados, se dejará sin efectos el remate efectuado. Si con posterioridad a la entrega de las cantidades señaladas anteriormente cesa la causa por la cual la autoridad fiscal se vio imposibilitada jurídicamente para efectuar la entrega de los bienes rematados, ésta deberá iniciar nuevamente el procedimiento establecido en esta Sección para enajenar los mismos, dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya cesado el impedimento o se cuente con resolución firme que permita hacerlo.

Por su parte, el artículo 191 del CFF., contiene las reglas para la fijación de nueva fecha para el remate, y que son las siguientes:

a) Cuando no se hubiere fincado el remate en la primera almoneda, se fijará nueva fecha para que, dentro de los quince días siguientes, se lleve a cabo una segunda almoneda, cuya convocatoria se hará en los términos del artículo 176 de este Código.

b) La base para el remate en la segunda almoneda se determinará deduciendo un 20% de la señalada para la primera.

c) Si tampoco se fincare el remate en la segunda almoneda, la autoridad podrá enajenar el bien fuera de remate directamente o encomendar dicha enajenación a empresas o instituciones dedicadas a la compraventa o subasta de bienes, sin que sea necesario que la citada autoridad se adjudique el bien de que se trate.

d) La autoridad podrá aceptar el bien en pago o adjudicárselo; en estos casos, se suspenderán provisionalmente todos los actos tendientes al cobro del crédito fiscal, así como la causación de recargos y la actualización de los accesorios. Para tales efectos, dicha autoridad considerará que el bien fue enajenado en un 50% del valor de avalúo y, en su caso, podrá donarlo para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia. De no formalizarse la aceptación del bien en pago o la adjudicación por causas imputables al ejecutado o si la formalización fuera revocada por causas imputables al ejecutado, quedarán sin efectos tanto la aceptación del bien o la adjudicación como la suspensión en la causación de recargos y en la actualización de los accesorios.

e) La aceptación del bien en pago o la adjudicación a que hace referencia el párrafo anterior se tendrá por formalizada:

I. En el caso de bienes muebles, una vez que el embargo quede firme y las autoridades fiscales puedan disponer físicamente del bien.

II. En el caso de bienes inmuebles, una vez que el jefe de la oficina ejecutora firme el acta de adjudicación correspondiente.

f) El acta de adjudicación debidamente firmada por el jefe de la oficina ejecutora tendrá el carácter de escritura pública y será el documento público que se considerará como testimonio de escritura para los efectos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad. En el caso de que no se pueda inscribir el acta de adjudicación en el Registro Público de la Propiedad que corresponda por causas imputables al ejecutado, se revocará la formalización de la dación en pago.

g) El valor de los ingresos obtenidos por la aceptación del bien en pago o la adjudicación se registrará, para los efectos de la Ley de Ingresos de la Federación, hasta el momento en el que los bienes de que se trate sean enajenados. En el caso de que el bien de que se trate sea enajenado en un valor distinto del valor de adjudicación, se considerará para los efectos del registro el valor en el que dicho bien se hubiese enajenado.

El registro a que se refiere el párrafo anterior se realizará disminuyendo de las cantidades a que alude dicho párrafo, según corresponda, los gastos de administración, mantenimiento y enajenación y las erogaciones extraordinarias en que hubiesen incurrido las autoridades fiscales, durante el periodo comprendido desde su aceptación y hasta su enajenación y los montos que en los términos de este artículo se destinen a los fondos de administración, mantenimiento y

enajenación de bienes aceptados en dación en pago y de contingencia para reclamaciones. En tanto se realiza el registro del ingreso, la aceptación del bien en pago o la adjudicación se registrará en las cuentas de orden de las autoridades fiscales.

De los ingresos obtenidos en el ejercicio de que se trate por la enajenación de bienes aceptados en pago, o adjudicados se destinará el 5% al fondo de administración, mantenimiento y enajenación de dichos bienes que se constituya en la Tesorería de la Federación, de conformidad con las reglas generales que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, el 7.5% de los ingresos obtenidos por la enajenación de dichos bienes en el ejercicio de que se trate, se destinarán al fondo de contingencia constituido en la Tesorería de la Federación y servirá para hacer frente a las reclamaciones que sean procedentes, presentadas por los compradores, por pasivos ocultos, fiscales o de cualquier otra índole, por activos inexistentes o asuntos en litigio, de conformidad con las reglas que para tales efectos emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

h) Los bienes aceptados en pago o adjudicados por las autoridades fiscales de conformidad con lo dispuesto este artículo, son considerados, para todos los efectos legales, como bienes del dominio privado de la nación, hasta en tanto sean destinados o donados para obras o servicios públicos en los términos de este artículo.

En otro orden de ideas, cabe señalar que el fisco federal tendrá preferencia para adjudicarse en cualquier almoneda, los bienes ofrecidos en remate, en los siguientes casos:

I. A falta de postores.

II. A falta de pujas.

III. En caso de posturas o pujas iguales.

La adjudicación se hará al valor que corresponda para la almoneda de que se trate.”

Conforme al artículo 192, los bienes embargados podrán enajenarse fuera de remate en los siguientes casos:

“I. El embargado proponga comprador antes del día en que se finque el remate, se enajenen o adjudiquen los bienes a favor del fisco, siempre que el precio en que se vendan cubra el valor que se haya señalado a los bienes embargados.

II. Se trate de bienes de fácil descomposición o deterioro, o de materiales inflamables, siempre que en la localidad

no se puedan guardar o depositar en lugares apropiados para su conservación.

III. Se trate de bienes que habiendo salido a remate en primera almoneda, no se hubieran presentado posturas legales. “

El numeral 195 contempla la posibilidad de que en tanto no se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes, el embargado podrá pagar el crédito total o parcialmente y recuperarlos inmediatamente en la proporción del pago, tomándose en cuenta el precio del avalúo y de igual forma el que se cuando obtenga resolución o sentencia favorable derivada de la interposición de algún medio de defensa antes de que se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes que obliguen a las autoridades a entregar los mismos, éste deberá retirar los bienes motivo del embargo en el momento en que la autoridad los ponga a su disposición y en caso de no hacerlo se causarán derechos por el almacenaje a partir del día siguiente.

Por otra parte cuando existan excedentes en la adjudicación a que se refiere el artículo 191 del CFF, éstos se entregarán al deudor o al tercero que éste designe por escrito hasta que se lleve a cabo la enajenación del bien de que se trate, salvo que medie orden de autoridad competente; en el caso de que la enajenación no se verifique dentro de los 24 meses siguientes a aquél en el que se firmó el acta de adjudicación correspondiente, los excedentes, descontadas las

erogaciones o gastos que se hubieren tenido que realizar por pasivos o cargas adquiridas con anterioridad a la adjudicación, se entregarán al deudor o al tercero que éste designe por escrito hasta el último mes del plazo antes citado.

Una vez transcurridos dos años contados a partir de la fecha en que los excedentes estén a disposición del contribuyente, sin que éste los retire, pasarán a propiedad del fisco federal. Se entenderá que el excedente se encuentra a disposición del interesado, a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique personalmente la resolución correspondiente.

La ley también prevé en su artículo 196-A. los casos en que causarán abandono en favor del Fisco Federal los bienes embargados:

I. Cuando habiendo sido enajenados o adjudicados los bienes al adquirente no se retiren del lugar en que se encuentren, dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición.

II. Cuando el embargado efectúe el pago del crédito fiscal u obtenga resolución o sentencia favorable que ordene su devolución derivada de la interposición de algún medio de defensa antes de que se hubieran rematado, enajenado o adjudicado los bienes y no los retire del lugar en que se

encuentren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a disposición del interesado.

III. Se trate de bienes muebles que no hubieren sido rematados después de transcurridos dieciocho meses de practicado el embargo y respecto de los cuales no se hubiere interpuesto ningún medio de defensa.

IV. Se trate de bienes que por cualquier circunstancia se encuentren en depósito o en poder de la autoridad y los propietarios de los mismos no los retiren dentro de dos meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición.

Se entenderá que los bienes se encuentran a disposición del interesado, a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique la resolución correspondiente.

Cuando los bienes embargados hubieran causado abandono, las autoridades fiscales notificarán personalmente o por correo certificado con acuse de recibo a los propietarios de los mismos, que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuentan con quince días para retirar los bienes, previo pago de los derechos de almacenaje causados. En los casos en que

no se hubiera señalado domicilio o el señalado no corresponda a la persona, la notificación se efectuará a través de estrados.

Los bienes que pasen a propiedad del Fisco Federal conforme a este artículo, podrán ser enajenados en los términos del artículo 193 de este Código o donarse para obras o servicios públicos, o a instituciones asistenciales o de beneficencia autorizadas conforme a las leyes de la materia.

El producto de la venta se destinará a pagar los cargos originados por el manejo, almacenaje, custodia y gastos de venta de los citados bienes en los términos que mediante reglas establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

3.8. LA OPOSICIÓN DEL EMBARGO O TERCERO ACREEDOR.

Tratándose de terceros, el artículo 158 del Código Tributario prevé el que si al designarse bienes para el embargo, se opusieren estos, fundándose en el

dominio de ellos, no se practicará el embargo si se demuestra en el mismo acto la propiedad con prueba documental suficiente a juicio del ejecutor.

La resolución dictada tendrá el carácter de provisional y deberá ser sometida a ratificación, en todos los casos por la oficina ejecutora, a la que deberán allegarse los documentos exhibidos en el momento de la oposición.

Si a juicio de la ejecutora las pruebas no son suficientes, ordenará al ejecutor que continúe con la diligencia y, de embargarse los bienes, notificará al interesado que puede hacer valer el recurso de revocación en los términos de este Código.

Nótese como los citados párrafos de la ley, se refieren la expresión "a juicio", lo que desde luego, como se viene comentando, puede prestarse a abusos del personal actuante en virtud de la discrecionalidad que le otorga la ley.

Otro aspecto a considerar, es el que los acreedores que aparezcan del certificado de gravámenes correspondiente a los últimos diez años, el cual deberá obtenerse oportunamente, serán notificados personalmente del período de remate señalado en la convocatoria y, en caso de no ser factible hacerlo por alguna de las causas a que se refiere la fracción IV del artículo 134 de este Código, se tendrán como notificados de la fecha en que se efectuará el remate, en aquélla en que la convocatoria se haya fijado en sitio visible en la oficina ejecutora, siempre que en dicha convocatoria se exprese el nombre de los acreedores.

Dichos acreedores podrán hacer observaciones que estimen del caso, pudiendo enviarlas en documento electrónico que contenga firma electrónica avanzada a la dirección electrónica que oportunamente se señale en la convocatoria, debiendo señalar su dirección de correo electrónico. Dichas observaciones serán resueltas por la autoridad competente y la resolución se hará del conocimiento del acreedor.

CAPÍTULO IV.

LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA

4.1. LAS GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Para abordar el tema de las garantías de seguridad jurídica de manera adecuada, es importante definir en primer término que son las garantías individuales o también llamadas por algunos autores garantías constitucionales.

Al respecto, el Ministro Juventino V. Castro, nos comenta: *"Estas garantías o derechos -en su primer origen -, no son elaboraciones de juristas, politólogos o sociólogos, ni nacen como producto de una reflexión de gabinete. Son auténticas vivencias de los pueblos o de grupos que constituyen a éstos, quienes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimiento de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esta calidad."*⁸⁰

Asimismo, resulta necesario referirnos a cuáles son los sujetos a quienes a través de nuestra Constitución se protege por medio de dichas garantías individuales o constitucionales.

⁸⁰ Castro Juventino V. *"Garantías y Amparo"*, Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1993, p. 3.

Así, el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su primer párrafo lo siguiente:

“ En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozara de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”

Como se aprecia del párrafo antes transcrito, todo persona o individuo tiene derecho a gozar de las garantías individuales contenidas en nuestro ordenamiento fundamental.

Pero cuáles son aquéllas garantías individuales que contempla nuestra carta magna, como las estudian o clasifican los especialistas en la materia y, concretamente, cuáles son las garantías de seguridad jurídica.

En el Diccionario Jurídico Mexicano, el Doctor Jorge Carpizo las clasifica o agrupa de la siguiente manera: Garantías de igualdad; garantías de libertad y las garantías de seguridad jurídica.⁸¹

Las garantías de igualdad dice el autor son: 1) goce, para todo individuo de las garantías que otorga la Constitución; 2) prohibición de la esclavitud; 3)

⁸¹ Carpizo Jorge, *"Diccionario Jurídico Mexicano"*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, Decimocuarta Edición, México, 2000, T.D-H. p 1517 y 1518.

igualdad de derechos sin distinción de sexos; 4) prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios; 5) prohibición de fueros y 6) prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales.

Las garantías de libertad las divide en tres grupos: a) las libertades de la persona humana; b) las libertades de la persona cívica y c) las libertades de la persona social.

Respecto de las garantías de seguridad jurídica, el autor las divide en: 1) derecho de petición; 2) a toda petición la autoridad contestará por escrito; 3) irretroactividad de la ley; 4) privación de derecho sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso; 5) principio de legalidad; 6) prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales; 7) principio de autoridad competente; 8) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones; 9) detención sólo con orden judicial; 10) abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil; 11) prohibición de hacerse justicia por propia mano; 12) expedita y eficaz administración de justicia; 13) prisión preventiva sólo por delitos que tengan pena corporal; 14) garantías del auto de formal prisión; 15) garantías del acusado en todo proceso criminal; 16) sólo el ministerio público y la policía judicial pueden perseguir delitos; 17) prohibición de penas infamantes y trascendentes; 18) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito y; 19) los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias.

El Ministro Juventino V. Castro, respecto a la clasificación de las garantías individuales, señala, que la mayoría de nuestro tratadistas, suelen utilizar un sistema de agrupamiento, que comprende a las garantías constitucionales en los siguientes apartados generales: Garantías de igualdad, garantías de libertad, garantías de propiedad y garantías de seguridad jurídica.⁸²

Sin embargo, el citado autor propone para el estudio de las garantías individuales, la siguiente clasificación: Garantías de la libertad, garantías del orden jurídico y garantías de procedimientos, incluyendo dentro de estas últimas, a la de irretroactividad, la legalidad, la exacta aplicación de la ley y a las garantías dentro de procedimientos judiciales.

Ahora bien, una vez que hemos hecho mención a las clasificaciones que proponen los autores citados para el estudio de las garantías individuales, nos referiremos para fines prácticos del tema que nos ocupa, únicamente a las garantías de legalidad, de irretroactividad de la ley y de audiencia, que forman parte como ya se dijo de las garantías de seguridad jurídica, pues consideramos, que son las que tienen aplicación dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

⁸² Castro Juventino V. "*Garantías y Amparo*", Op. cit. p. 31.

4.1.1. GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Respecto a dicha garantía constitucional, podemos decir que la misma se encuentra prevista en el primer artículo 16 de nuestra Constitución, cuyo texto es el siguiente:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”

Y respecto a la materia administrativa, esta se complementa con lo dispuesto en diversos párrafos del numeral constitucional en comento que dispone que:

“En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirse, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en

su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia."

"La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos."

Como se advierte del contenido de los párrafos transcritos, en primer término mediante la garantía constitucional en comento se protege todo acto de molestia que pueda sufrir el gobernado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, lo cual sólo puede acontecer satisfaciéndose los requisitos de un mandamiento por escrito; que debe emitir una autoridad competente; la cual, desde luego debe fundar y motivar el correspondiente acto de molestia, es decir, la causa legal del procedimiento.

Respecto al requisito de fundamentación y motivación de los actos de autoridad, ya desde hace tiempo, la Primera Suprema Corte de Justicia definió en que consisten; en la tesis cuyo rubro y texto es del siguiente tenor:

“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.-

De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Séptima Época:

Amparo en revisión 8280/67.-Augusto Vallejo Olivo.-24 de junio de 1968.-Cinco votos.-Ponente: José Rivera Pérez Campos.

Amparo en revisión 3713/69.-Elías Chahin.-20 de febrero de 1970.-Cinco votos.-Ponente: Pedro Guerrero Martínez.

Amparo en revisión 4115/68.-Emeterio Rodríguez Romero y coags.-26 de abril de 1971.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Saracho Álvarez.

Amparo en revisión 2478/75.-María del Socorro Castrejón C. y otros.-31 de marzo de 1977.-Unanimidad de cuatro votos.-Ponente: Carlos del Río Rodríguez.

Amparo en revisión 5724/76.-Ramiro Tarango R. y otros.-28 de abril de 1977.-Cinco votos.-Ponente: Jorge Iñárritu.

Apéndice 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, página 52, Segunda Sala, tesis 73."

NOTA: No. Registro: 910,973; Jurisprudencia; Materia(s):Administrativa; Séptima Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Apéndice 2000; Tomo: Tomo III, Administrativa, Jurisprudencia SCJN; Tesis: 40; Página: 46; Genealogía:; APENDICE AL TOMO XXXVI NO APA PG.; APENDICE AL TOMO L NO APA PG.; APENDICE AL TOMO LXIV NO APA PG.; APENDICE AL TOMO LXXVI NO APA PG.; APENDICE AL TOMO XCVII NO APA PG.; APENDICE '54: TESIS NO APA PG.; APENDICE '65: TESIS NO APA PG.; APENDICE '75: TESIS NO APA PG.; APENDICE '85: TESIS 373 PG. 636; APENDICE '88: TESIS 902 PG. 1481;N APENDICE '95: TESIS 73 PG. 52.

Adicionalmente debe decirse, que en la materia administrativa las autoridades podrán practicar visitas domiciliarias, únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

Así, tales visitas únicamente se podrán llevar a cabo, mediante ordenamiento por escrito, que exprese el lugar que ha de inspeccionarse; la materia de la inspección y que se levante acta circunstanciada en presencia de

dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

En relación al tema el Pleno de nuestro más Alto Tribunal a sostenido los siguientes criterios:

“ÓRDENES DE CATEO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO TIENEN ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES PARA EMITIRLAS, PERO SÍ PARA DICTAR ÓRDENES DE VISITA (ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL, UNDÉCIMO PÁRRAFO).

El precepto constitucional mencionado, en su párrafo octavo, establece que "sólo la autoridad judicial podrá expedir" órdenes de cateo, facultad que, por tanto, está vedada a las autoridades administrativas, pero ello no significa que se coarten las atribuciones de éstas para cerciorarse, aun en los domicilios de los gobernados, que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, pues para ello el párrafo undécimo de dicho precepto les otorga la facultad de dictar órdenes de visitas domiciliarias, para cuya práctica se requiere, conforme a las leyes respectivas, que consten por escrito, que expresen el lugar que ha de inspeccionarse, la materia de la inspección y que se levante acta circunstanciada en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar visitado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Amparo en revisión 3488/98. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de

nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintiséis de agosto en curso, aprobó, con el número XIII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiséis de agosto de dos mil tres."

NOTA: No. Registro: 183,480; Tesis aislada; Materia(s): Constitucional, Administrativa; Novena Época; Instancia; Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XVIII, Agosto de 2003; Tesis: P. XIII/2003; Página: 50.

"ÓRDENES DE CATEO. LAS DISPOSICIONES LEGALES QUE AUTORIZAN SU EXPEDICIÓN A AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS, SON VIOLATORIAS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (ARTÍCULOS 156 Y 157 DEL CÓDIGO FISCAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN).

El artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege la inviolabilidad del domicilio del gobernado, como el más conocido asiento de su persona, familia, papeles y posesiones; el Constituyente partió de esta premisa fundamental para establecer que las órdenes de cateo única y exclusivamente deben ser dictadas por la autoridad judicial, dando atribuciones a la autoridad administrativa para practicar visitas domiciliarias únicamente para

cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía, así como para exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos; en concordancia con ello estableció, además, diversos requisitos formales tendentes al sano ejercicio de su práctica. En ese contexto se distinguen dos tipos de facultades otorgadas, concertadamente, a otras tantas clases de autoridades; así, sólo las judiciales pueden emitir, válidamente, órdenes de cateos, mientras que la emisión de órdenes de visitas domiciliarias corresponde a las autoridades administrativas. Por ende, son inconstitucionales las leyes que autorizan a las autoridades administrativas para ordenar cateos, ya que la Carta Fundamental no les otorga tales atribuciones, de donde se concluye que los artículos 156 y 157 del Código Fiscal del Estado de Nuevo León, son inconstitucionales únicamente en cuanto autorizan a la autoridad administrativa a dictar órdenes de cateo.

Amparo en revisión 3488/98. 26 de agosto de 2003. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Roberto Javier Ortega Pineda.

El Tribunal Pleno, en su sesión pública celebrada hoy veintiséis de agosto en curso, aprobó, con el número XII/2003, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiséis de agosto de dos mil tres."

NOTA: No. Registro: 183,479; Tesis aislada;
Materia(s):Constitucional, Administrativa; Novena Época; Instancia:
Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta;

4.1.2. GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY

La garantía de irretroactividad de la ley, se encuentra contemplada en el primer párrafo del artículo 14 de nuestra constitución, que establece lo siguiente

“ A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.”

Asimismo, el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, prevé que:

“ Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Como se aprecia de la lectura del párrafo segundo del artículo 14 de nuestra ley fundamental, se prohíbe también por dicho numeral, la privación de

derechos del individuo cuando ello no se haga conforme a la leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Respecto a la garantía de la irretroactividad en la aplicación de la ley, prevista en el citado artículo 14 de nuestra carta magna, señala Juventino V. Castro que *"...si bien dicha garantía, queda ordenada en el texto constitucional, este no nos proporciona mayores elementos para entender a la irretroactividad en sí, y a los procedimientos de aplicación de las leyes para que no se caiga en el vicio de retroactividad, en cuya virtud debemos hacer una breve referencia a las teorías doctrinarias principales al respecto."*⁸³

Así, continúa el autor diciendo que: "De la llamada "regla teodosiana" del Derecho Romano, se derivan los dos criterios generales que hasta la fecha han persistido para resolver los conflictos de las leyes en el tiempo: el objetivo y el subjetivo."⁸⁴

Respecto de las teorías de criterio subjetivo, dice el autor en cita que: *"Las modernas teorías de criterio subjetivo, que arrancan de la revolución francesa, época en que se elevó a la categoría de norma constitucional el principio de la no retroactividad que plasmaba el artículo 2° del Código de Napoleón, manejan fundamentalmente dos nociones: la de los derechos adquiridos y la de las simples expectativas."*⁸⁵ y sigue diciendo *"Sus principales exponentes son Blondeau,*

⁸³ Castro Juventino V. *"Garantías y Amparo"*, Op. cit. p.p 245..

⁸⁴ Idem. p. 245.

⁸⁵ Idem. p. 245.

Merlin, Ricci, Savigny y Bonnacase quienes sostienen que las leyes tienen una aplicación retroactiva cuando vuelven sobre el pasado en perjuicio de las personas afectadas por dicha aplicación. Por lo tanto, en esencia, una ley nueva no puede afectar los derechos adquiridos bajo la vigencia de la antigua ley, no así las expectativas, salvo cuando éstas puedan considerarse como derechos que han entrado al dominio de una persona, aún cuando no se haya cumplido la condición que integra totalmente el derecho subjetivo.” ⁸⁶

En relación a las teorías o doctrinas de criterio objetivo, señala el autor, que sus seguidores *“Vareilles, Sommieres, Coviello, Planiol y Roubier, prefieren examinar - para cumplir con el principio de la no retroactividad -, a los actos jurídicos y sus efectos, e insisten en distinguir tres principios referentes a la aplicación de las leyes - y que se han confundido -, como son el principio de la no retroactividad, el del efecto inmediato en la vigencia de las leyes, y en el de la supervivencia de la ley antigua para regir los actos celebrados cuando la propia ley se encontraba en vigor.”* ⁸⁷

Concluye el autor que se cita apuntando, *“Para Roubier, que es el mejor expositor de la doctrina objetiva moderna - y que mayores adeptos tiene en la actualidad -, la ley nueva no podrá tocar situaciones jurídicas ya constituidas o extinguidas, y sí a las que se encuentren en curso de constitución o de extinción y que Roubier considera que las leyes nuevas sí pueden aplicarse retroactivamente,*

⁸⁶ Idem. p. 245.

⁸⁷ Idem p. 246.

cuando sean interpretativas - porque obran a la manera de un cambio de jurisprudencia -, así como las relativas a las pruebas." ⁸⁸

A continuación se transcriben las siguientes tesis sustentadas por nuestro más Alto Tribunal, en relación al tema de la retroactividad, y en concreto respecto a los derechos adquiridos, de rubro y texto:

"RETROACTIVIDAD, TEORIAS SOBRE LA.

Sobre la materia de irretroactividad, existen diversidad de teorías, siendo las más frecuentes, la de los derechos adquiridos y de las expectativas de derecho y la de las situaciones generales de derecho y situaciones concretas o situaciones abstractas y situaciones concretas, siendo la primera, el mandamiento de la ley, sin aplicación concreta de la misma. El derecho adquirido es definible, cuando el acto realizado introduce un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona, y el hecho efectuado no puede afectarse ni por la voluntad de quienes intervinieron en el acto, ni por disposición legal en contrario; y la expectativa de derecho es una esperanza o una pretensión de que se realice una situación jurídica concreta, de acuerdo con la legislación vigente en un momento dado. En el primer caso, se realiza el derecho y entra al patrimonio; en el segundo, el derecho está en potencia, sin realizar una situación jurídica concreta, no formando parte integrante del patrimonio; estos conceptos han sido acogidos por la Suprema Corte, como puede verse en las páginas 226 y 227 del Apéndice al Tomo I del Semanario Judicial de la Federación, al establecer: "Que para que una ley sea retroactiva, se requiere que obre sobre el pasado y que lesione

⁸⁸ Castro Juventino V, "Garantía y Amparo", Op. Cit. p. 246.

derechos adquiridos bajo el amparo de leyes anteriores, y esta última circunstancia es esencial". "La ley es retroactiva cuando vuelve al pasado para cambiar, modificar o suprimir los derechos individuales adquiridos ya". "Al celebrarse un contrato, se crea una situación jurídica concreta, que no puede destruirse por la nueva ley, si no es incurriendo en el vicio de retroactividad. Si una obligación ha nacido bajo el imperio de la ley antigua, subsistirá con los caracteres y las consecuencias que la misma ley le atribuye".

Amparo administrativo en revisión 6417/41. "La Compañía del Puente de Nuevo Laredo", S.A. 3 de marzo de 1942. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente."

NOTA: No. Registro: 327,225; Tesis aislada; Materia(s):Común; Quinta Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación; Tomo: LXXI; Página: 3497.

"GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD. CONSTRIÑE AL ÓRGANO LEGISLATIVO A NO EXPEDIR LEYES QUE EN SÍ MISMAS RESULTEN RETROACTIVAS, Y A LAS DEMÁS AUTORIDADES A NO APLICARLAS RETROACTIVAMENTE.

Conforme al criterio actual adoptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la interpretación del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la garantía de irretroactividad, ésta protege al gobernado tanto de la propia ley, desde el inicio de su vigencia, como de su aplicación, al constreñir al órgano legislativo a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y a

las demás autoridades a que no las apliquen retroactivamente, pues la intención del Constituyente en dicho precepto, fue prever de manera absoluta, que a ninguna ley se le diera efecto retroactivo, sin atender a si dicho efecto nace de la aplicación de la ley por las autoridades, o a si la ley por sí misma lo produce desde el momento de su promulgación, pues resultaría incongruente admitir que el amparo proceda contra las leyes y se niegue cuando se demuestre que sus preceptos, automáticamente vuelven sobre el pasado, lesionando derechos adquiridos.

Amparo en revisión 1362/28. Robles Carlos. 17 de mayo de 1929. Cinco votos. Ponente: Alberto Vázquez del Mercado. Secretario: H. Guerra.

Amparo en revisión 270/2000. The American British Cowdray Medical Center, I.A.P. 24 de mayo de 2000. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: María Amparo Hernández Chong Cuy.

Amparo en revisión 1933/99. Hogar de Nuestra Señora de la Consolación para Niños Incurables, I.A.P. y coags. 9 de agosto de 2000. Cinco votos. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Urbano Martínez Hernández.

Amparo en revisión 1797/99. Educadores Integrales, I.A.P. y coags. 31 de enero de 2001. Cinco votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Ariel Oliva Pérez.

Amparo en revisión 914/2002. Caja Independencia, S.C.L., Sociedad Cooperativa de Consumo de Ahorro y Préstamo, de R.L. de C.V. 21 de

mayo de 2003. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: José de Jesús Bañales Sánchez.

Tesis de jurisprudencia 50/2003. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de tres de septiembre de dos mil tres."

NOTA: No. Registro: 183,287; Jurisprudencia; Materia(s):Constitucional; Novena Época; Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XVIII, Septiembre de 2003; Tesis: 1a./J. 50/2003; Página: 126

Ahora bien, respecto al tema que nos ocupa, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó en el año de dos mil uno, que para concluir sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Así, el criterio es el siguiente:

***RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN
CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA
NORMA.**

Conforme a la citada teoría, para determinar si una ley cumple con la garantía de irretroactividad prevista en el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe precisarse que toda norma jurídica contiene un supuesto y una consecuencia, de suerte que si aquél se realiza, ésta debe producirse,

generándose, así, los derechos y obligaciones correspondientes y, con ello, los destinatarios de la norma están en posibilidad de ejercitar aquéllos y cumplir con éstas; sin embargo, el supuesto y la consecuencia no siempre se generan de modo inmediato, pues puede suceder que su realización ocurra fraccionada en el tiempo. Esto acontece, por lo general, cuando el supuesto y la consecuencia son actos complejos, compuestos por diversos actos parciales. De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica, es fundamental determinar las hipótesis que pueden presentarse en relación con el tiempo en que se realicen los componentes de la norma jurídica. Al respecto cabe señalar que, generalmente y en principio, pueden darse las siguientes hipótesis: 1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida. 2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva. 3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico,

o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley. 4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva. En esta circunstancia, los actos o supuestos habrán de generarse bajo el imperio de la norma posterior y, consecuentemente, son las disposiciones de ésta las que deben regir su relación, así como la de las consecuencias que a tales supuestos se vinculan.

Amparo en revisión 2030/99. Grupo Calidra, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo en revisión 375/2000. Ceras Johnson, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Gutiérrez. Secretaria: María Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Amparo en revisión 1551/99. Domos Corporación, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Manuel Quintero Montes.

Amparo en revisión 2002/99. Grupo Maz, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Manuel González Díaz.

Amparo en revisión 1037/99. Fibervisions de México, S.A. de C.V. y coags. 9 de agosto de 2001. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy veinte de septiembre en curso, aprobó, con el número 123/2001, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de septiembre de dos mil uno."

NOTA: No. Registro: 188,508; Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIV, Octubre de 2001; Tesis: P./J. 123/2001; Página: 16.

De ahí, que para determinar en el caso concreto cuando se actualiza la violación de la garantía que se trata, habrá que atender a las cuatro hipótesis que se explican en la jurisprudencia transcrita.

4.1.3. GARANTÍA DE AUDIENCIA.

La garantía de audiencia, se encuentra contemplada en el segundo párrafo del artículo 14 de nuestra constitución, que establece lo siguiente:

"Nadie puede ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

En este contexto, cualquier acto de privación, solo se puede llevar a cabo, solo mediante el respectivo juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes, entendiéndose dentro de juicio, los propios procedimientos administrativos.

Cabe señalar, que la garantía de audiencia a diferencia de la legalidad, se constituye como la más importante de las garantías dentro de las de seguridad jurídica, dado los efectos que puede tener el incumplimiento de la misma por parte de las autoridades.

Para afirmar lo anterior, es conveniente referirnos al criterio que sostuvo el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que es del tenor literal siguiente:

"ACTOS PRIVATIVOS Y ACTOS DE MOLESTIA. ORIGEN Y EFECTOS DE LA DISTINCION.

El artículo 14 constitucional establece, en su segundo párrafo, que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho; en tanto, el artículo 16 de ese mismo Ordenamiento Supremo determina, en su primer párrafo, que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. Por consiguiente, la Constitución Federal distingue y regula de manera diferente los actos privativos respecto de los actos de molestia, pues a los primeros, que son aquellos que producen como efecto la disminución, menoscabo o supresión definitiva de un derecho del gobernado, los autoriza solamente a través del cumplimiento de determinados requisitos precisados en el artículo 14, como son, la existencia de un juicio seguido ante un tribunal previamente establecido, que cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento y en el que se apliquen las leyes expedidas con anterioridad al hecho juzgado. En cambio, a los actos de molestia que, pese a constituir afectación a la esfera jurídica del gobernado, no producen los mismos efectos que los actos privativos, pues sólo restringen de manera provisional o

preventiva un derecho con el objeto de proteger determinados bienes jurídicos, los autoriza, según lo dispuesto por el artículo 16, siempre y cuando preceda mandamiento escrito girado por una autoridad con competencia legal para ello, en donde ésta funde y motive la causa legal del procedimiento. Ahora bien, para dilucidar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un acto de autoridad impugnado como privativo, es necesario precisar si verdaderamente lo es y, por ende, requiere del cumplimiento de las formalidades establecidas por el primero de aquellos numerales, o si es un acto de molestia y por ello es suficiente el cumplimiento de los requisitos que el segundo de ellos exige. Para efectuar esa distinción debe advertirse la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional.

Amparo en revisión 1038/94. Construcciones Pesadas Toro, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1074/94. Transportes de Carga Rahe, S.A. de C.V. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 1150/94. Sergio Quintanilla Cobián. 24 de octubre de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Susana Alva Chimal.

Amparo en revisión 1961/94. José Luis Reyes Carbajal. 24 de octubre

de 1995. Mayoría de diez votos. Ponente: José de Jesús Gudíño Pelayo. Secretaria: Felisa Díaz Ordaz Vera.

Amparo en revisión 576/95. Tomás Iruegas Buentello y otra. 30 de octubre de 1995. Mayoría de nueve votos. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Teóculo Angeles Espino.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veinticuatro de junio en curso, aprobó, con el número 40/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de junio de mil novecientos noventa y seis.”

NOTA: No. Registro: 200,080; Jurisprudencia; Materia(s): Común; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: IV, Julio de 1996; Tesis: P./J. 40/96; Página: 5.

Sobre el tema el Ministro Juventino V. Castro, se cuestiona el momento en que debe otorgarse la garantía de audiencia dentro de lo procedimiento administrativos, dado que en algunos caso, se considera que debe ser antes del acto de privación y en otros posterior a él, cumpliéndose simplemente con otorgar la referida garantía.⁸⁹

Desde nuestra óptica, y siguiendo al tratadista en cita, consideramos que la garantía que se comenta se debe otorgar antes del acto de privación, máxime si atendemos al criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

⁸⁹ Castro Juventino V. "*Garantías y Amparo*", Op. cit. p. 237.

pero además, se debe atender a la finalidad que con el acto se persigue, esto es, si la privación de un bien material o inmaterial es la finalidad connatural perseguida por el acto de autoridad, o bien, si por su propia índole tiende sólo a una restricción provisional, pues en este último caso, no se estaría en presencia de un acto privativo, sino de molestia que requiere el cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 16, que consagra la garantía de legalidad.

4.2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN Y LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

Al tratar el tema relativo garantía de irretroactividad de la ley, se dijo que para determinar en el caso concreto cuando se actualiza la violación de la garantía que se trata, habrá que atender a las cuatro hipótesis que se explican en la jurisprudencia transcrita con anterioridad.

De esta forma, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica.

1. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella. En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de

irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.

2. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas. Si dentro de la vigencia de esta norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.

3. También puede suceder que la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no realizadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

4. Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia. En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que

se haya realizado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad. Pero en cuanto al resto de los actos componentes del supuesto que no se ejecutaron durante la vigencia de la norma que los previó, si son modificados por una norma posterior, ésta no puede considerarse retroactiva.

En las referidas condiciones, debemos decir que en materia del procedimiento administrativo de ejecución, no se actualiza la retroactividad en perjuicio del gobernado, dado que sus normas son de carácter adjetivo o procesal, respecto de las cuales impera el principio de que se aplica la ley vigente al momento de substanciarse el mismo. De ahí, que por ese simple hecho no se actualice tal garantía.

Sin embargo, se aplicara una ley adjetiva que no se encontrare vigente, y causara perjuicio luego entonces si se estaría violentando tal garantía individual.

4.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN Y LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Jesús Quintana Valtierra y Jorge Rojas Yañez, en su obra el Derecho Tributario Mexicano, establecen que. *“La garantía del debido proceso legal implica que el gobernado no puede ser afectado en su esfera jurídica por medio de una*

*sanción impuesta en virtud de haber infringido una ley administrativa o fiscal, sin antes darle la oportunidad de ser oído...*⁹⁰

En innumerables ocasiones se ha cuestionado la constitucionalidad del embargo precautorio, pues se considera que contraviene los artículos 14 y 16. En este sentido, antes de privar de la propiedad a una persona, deben cumplirse las formalidades esenciales del procedimiento, así como la obligación de la autoridad competente para emitir por escrito un acto en el que se funde y motive la causa legal del procedimiento.

Como ya se dijo en el capítulo anterior, de acuerdo con el primer párrafo del artículo 151 del Código Fiscal de la Federación, las autoridades fiscales, para hacer efectivo un crédito fiscal exigible y el importe de sus accesorios legales, requerirán de pago al deudor y, en caso de que éste no pruebe en el acto haberlo efectuado, procederán a embargar bienes e iniciaran el procedimiento administrativo de ejecución.

Ahora bien, de los artículos 151 al 163 del Código Fiscal de la Federación, se establecen las reglas que las autoridades fiscales deberán seguir durante la diligencia respectiva.

Así el análisis que se haga de si en la diligencia de mérito se cumple o no con la garantía de audiencia, debe partir del criterio sustentado por nuestro la

⁹⁰ Quintana Valtierra, Jesús y Rojas Yáñez Jorge, "Derecho Tributario Mexicana", Editorial Trillas, Cuarta Edición, México, 1999, p. 407.

Suprema Corte a que se hizo referencia con antelación en relación a los actos privativos y de molestia, pues así se podrá determinar si el procedimiento prevé alguna actuación contraria al artículo 14 de la Constitución.

La diligencia de embargo precautorio que practican las autoridades fiscales puede ser violatoria de garantías, pues así se pronunciado el Pleno de nuestro máximo tribunal en la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

"EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.

El artículo 145, fracción I, del Código Fiscal de la Federación establece, como medida cautelar, el embargo precautorio con el fin de garantizar el interés fiscal, autorizando a las autoridades hacendarias a practicarlo respecto de contribuciones causadas y exigibles pendientes de determinarse, cuando se percaten de alguna de las irregularidades a que se refiere el artículo 55 del propio ordenamiento legal, o cuando exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento a juicio de dichas autoridades, quienes cuentan con el plazo de un año para emitir resolución que finque el crédito que, en su caso, llegase a existir, lo que se traduce en una violación a lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, al permitirse la traba de un aseguramiento respecto de un crédito fiscal cuyo monto no ha sido determinado, sin que sea óbice para arribar a esta conclusión el hecho de que el numeral en comento utilice los términos

"contribuciones causadas y exigibles", toda vez que la causación de una contribución se encuentra estrechamente vinculada con su determinación, la que al liquidarse puede, incluso, resultar en cero. Por otra parte, la remisión al diverso numeral 55 del propio código no torna constitucional el precepto, toda vez que las hipótesis previstas en este artículo sólo facultan a la autoridad a llevar a cabo el procedimiento para determinar en forma presuntiva la utilidad fiscal de los contribuyentes o el valor de los actos por los que deban pagar contribuciones, pero de ello no puede seguirse que el embargo precautorio pueda trabarse cuando el crédito no ha sido cuantificado ni particularizado, de modo que pretender justificar la medida en supuestos de realización incierta carece de sustento constitucional, porque no puede actualizarse la presunción de que se vaya a evadir lo que no está determinado o a lo que no se está obligado, máxime que el plazo de un año que tiene la autoridad fiscal para emitir resolución para fincar el crédito prolonga injustificadamente la paralización de los elementos financieros de la empresa, con riesgo de su quiebra.

Amparo en revisión 2711/96. Seguridad Interna del Sur, S.A. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Martínez Sanabria.

Amparo en revisión 2548/96. Torres Mazatlán, S.A. de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.

Secretario: Francisco de Jesús Arreola Chávez.

Amparo en revisión 2799/96. Moda Infantil Duende, S.A. de C.V. 4 de septiembre de 1997. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: José Vicente Aguinaco Alemán, Sergio Salvador Aguirre Anguiano y Olga María Sánchez Cordero. Ponente: Olga María Sánchez Cordero; en su ausencia hizo suyo el proyecto Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Carlos Mena Adame.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el trece de enero en curso, aprobó, con el número I/1998, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a trece de enero de mil novecientos noventa y ocho.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VI-Noviembre, tesis P./J. 88/97, página 5, de rubro: "EMBARGO PRECAUTORIO EN MATERIA FISCAL. EL ARTÍCULO 145, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN QUE LO PREVÉ (VIGENTE A PARTIR DEL PRIMERO DE ENERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS), ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL."

NOTA: No. Registro: 196,925; Tesis aislada; Materia(s): Administrativa, Constitucional; Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VII, Enero de 1998; Tesis: P. I/98; Página: 102.

Por otra parte, cuando el particular alegara desconocer el crédito que se le pretende hacer exigible mediante la diligencia respectiva, y se le embarguen bienes de su propiedad se estaría violando en su perjuicio la garantía de audiencia, pues en ese caso la diligencia resultaría ilegal.

Sirve para ilustrar lo anterior, el criterio que a continuación se cita:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. PROCEDE CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO EN PARCIALIDADES EN QUE INCURRE EL CONTRIBUYENTE QUE AUTODETERMINÓ EL CRÉDITO FISCAL SI EXISTE UNA RESOLUCIÓN EJECUTIVA DE LA AUTORIDAD DEBIDAMENTE NOTIFICADA.

De la interpretación armónica de los artículos 145 a 151 del Código Fiscal de la Federación, en relación con los diversos 59, 66 y 68 del propio ordenamiento legal, se concluye por una parte, que el ejercicio de las facultades de comprobación es de naturaleza discrecional y por otra, que el procedimiento económico-coactivo requiere para su procedibilidad de un título que traiga aparejada ejecución, esto es, de una resolución administrativa que dé certeza o defina una situación legal, que demuestre la existencia de una obligación patrimonial determinada, líquida y exigible en el momento en que se intenta el procedimiento en contra del contribuyente. De lo anterior se infiere que del solo incumplimiento de pago de las parcialidades autorizadas al contribuyente que se autodeterminó un crédito fiscal, derivan las consecuencias consistentes en la revocación de la autorización relativa y la de tornar exigible el crédito adeudado; sin embargo, para incoar el

procedimiento administrativo, es menester que la autoridad competente emita una resolución consistente en el requerimiento de pago al contribuyente que la legitime para intentar aquél; lo anterior, sin perjuicio del ejercicio de la facultad de comprobación que tiene la autoridad fiscal para revisar si la autodeterminación del tributo se hizo conforme a derecho.

Contradicción de tesis 54/99. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero del Quinto Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 21 de enero del año 2000. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 16/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintiuno de enero del año dos mil.”

NOTA: No. Registro: 192,411; Jurisprudencia; Materia(s):Administrativa; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XI, Febrero de 2000; Tesis: 2a./J. 16/2000; Página: 203

De igual forma, para que sea procedente la actuación de la autoridad ejecutora, debe previamente haberse notificado y determinado el crédito fiscal, lo que se desprende de la siguiente tesis de los Tribunales Colegiados de rubro y texto:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. ES IMPROCEDENTE SI PREVIAMENTE NO SE DETERMINA Y NOTIFICA EL CRÉDITO FISCAL POR LA AUTORIDAD HACENDARIA, AUN CUANDO EL CONTRIBUYENTE, QUE OPTÓ POR LA AUTODETERMINACIÓN, HAYA INCUMPLIDO CON EL PAGO EN PARCIALIDADES.

De conformidad con los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación, que contienen verdaderas formalidades técnico-jurídicas, ad hoc con los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce que para iniciar el procedimiento administrativo de ejecución es necesario que exista la determinación de un crédito, la legal notificación de lo adeudado, así como que haya transcurrido el plazo de cuarenta y cinco días, a la fecha en que surta efectos la citada notificación, para que, en caso de incumplimiento de pago o de que no se garantice el interés fiscal, ni se interponga medio de defensa alguno, entonces exigirse su cumplimiento. Ahora bien, no pueden tenerse por cumplidos tales requisitos cuando la autoridad exactora inicia el procedimiento económico-coactivo en contra del contribuyente porque éste incumplió con el pago de tres parcialidades en forma sucesiva a que se había obligado al optar por autocorregir su situación fiscal, dado que el incumplimiento de la obligación unilateral de pago no exime a la autoridad correspondiente de cumplir con las formalidades contempladas en los artículos 144 y 145 del Código Fiscal de la Federación antes referidos.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO.

Revisión fiscal 15/97. Administradora Local Jurídica de Ingresos de

Puebla, en representación de las autoridades demandadas (Cecilia Exsome Nahum), 9 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: José Mario Machorro Castillo.

Revisión fiscal 14/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Puebla (Transportes Uriarte e Hijos, S.A de C.V). 30 de octubre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores.

Revisión fiscal 27/97. Administradora Local Jurídica de Ingresos de Puebla, en representación del Secretario de Hacienda y Crédito Público y de otros (Ortopedia Médica Especializada, S.A. de C.V. 28 de noviembre de 1997. Unanimidad de votos. Ponente: Gustavo Calvillo Rangel. Secretario: Humberto Schettino Reyna.

Revisión fiscal 32/97. Administradora Jurídica de Ingresos de Puebla (Confecciones y Artesanías Típicas de Tlaxcala, S.A. de C.V.). 15 de enero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Antonio Meza Alarcón. Secretario: Enrique Baigts Muñoz.

Revisión fiscal 33/97. Administrador Local Jurídico de Ingresos de Puebla (Estudio, Supervisión y Control de Obras, S.A. de C.V.). 12 de febrero de 1998. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Loranca Muñoz. Secretaria: Hilda Tame Flores.

Véase:

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo

IV, agosto de 1996, tesis IV.1o.5 A, página 710, de rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. NO PUEDE INICIARSE EL SI NO ESTÁ PREVIAMENTE DETERMINADO Y NOTIFICADO UN CRÉDITO FISCAL. AUN CUANDO EL CONTRIBUYENTE UNA VEZ QUE OPTÓ POR AUTOCORREGIRSE HAYA INCUMPLIDO CON EL PAGO EN PARCIALIDADES."

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 203, tesis por contradicción 2a./J. 16/2000, de rubro "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. PROCEDE CON MOTIVO DEL INCUMPLIMIENTO EN EL PAGO EN PARCIALIDADES EN QUE INCURRE EL CONTRIBUYENTE QUE AUTODETERMINÓ EL CRÉDITO FISCAL SI EXISTE UNA RESOLUCIÓN EJECUTIVA DE LA AUTORIDAD DEBIDAMENTE NOTIFICADA."

Nota: No. Registro: 196,620; Jurisprudencia; Materia(s): Administrativa; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: VII, Marzo de 1998; Tesis: VI.2o. J/132; Página: 712. Este criterio contendió en la contradicción de tesis 69/99 que conoció la Segunda Sala, la cual fue declarada sin materia por resolución de fecha 4 de febrero de 2000."

Asimismo, se debe considerar que la diligencia resulta violatoria de la garantía de legalidad si se practica sobre bienes de un tercero.

Guía lo dicho el siguiente criterio sustentado Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito.

**"PERSONA EXTRAÑA A UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
IMPORTA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCION EL
EMBARGO DE BIENES DE.**

El juicio de garantías tiene una finalidad eminentemente práctica y no de teoría del derecho, y cuando en un procedimiento económico coactivo, se embargan bienes a personas extrañas al mismo, incontestablemente ese acto constituye una limitación a los derechos de propiedad y posesión que puede ser reclamada a través del juicio constitucional, sin necesidad de agotar los recursos ordinarios correspondientes, pues tal acto importa violaciones directas a la Constitución.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DECIMO NOVENO
CIRCUITO.**

Improcedencia 336/95. Cristina Ontiveros Rivera de Martínez, representante legal de la Empresa Basmar, S. A. 27 de septiembre de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Roberto Terrazas Salgado. Secretario: Rubén González Zamora."

NOTA: No. Registro: 203,819; Tesis aislada; Materia(s):Administrativa; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: II, Noviembre de 1995; Tesis: XIX.2o.8 A; Página: 572.

4.3.1.-LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y EL EMBARGO PRECAUTORIO.

Consideró que el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, es violatorio de la garantía de audiencias por las siguientes consideraciones:

La fracción I, establece que se podrá practicar embargo precautorio, cuando el contribuyente se oponga o obstaculice la iniciación o desarrollo las facultades de comprobación, o no se pueda notificar su inicio por haber desaparecido o por ignorarse su domicilio. Con respecto a esta hipótesis podemos señalar que la autoridad tiene la obligación de demostrar que efectivamente el contribuyente tiene dichas pretensiones.

En la fracción II., se establece que: Después de iniciadas las facultades de comprobación, el contribuyente desaparezca o exista riesgo inminente de que oculte, enajene o dilapide sus bienes. Consideró que al igual que la hipótesis anterior, que exista prueba indubitable de que el contribuyente quiere realizar conductas que indubitablemente lleven a la autoridad a demostrar que éste va a ocultar, enajenar o dilapidar sus bienes. La afirmación de la autoridad debe tener un respaldo que lo pruebe. Un ejemplo es que el contribuyente se encuentre dentro de un procedimiento de concurso mercantil.

Por su parte la fracción III., contempla que: El contribuyente se niegue a proporcionar la contabilidad que acredite el cumplimiento de las disposiciones

fiscales, a que se está obligado. La autoridad debe narrar detalladamente el porque el contribuyente se niega a proporcionar la información que se le requiere.

En la fracción IV, se establece que: El crédito fiscal no sea exigible pero haya sido determinado por el contribuyente o por la autoridad en ejercicio de sus facultades de comprobación, cuando a juicio de ésta exista peligro inminente de que el obligado realice cualquier maniobra tendiente a evadir su cumplimiento. En este caso, la autoridad trabará el embargo precautorio

Con relación a este supuesto, y los anteriores podemos afirmar que la autoridad se le otorga facultades ilimitadas a los notificadotes ejecutores, para que definan a su juicio cuándo existe peligro inminente de que el contribuyente incurra en conductas para incumplir sus obligaciones.

En nuestra opinión, el hecho de que la autoridad practique el embargo precautorio cuando a su juicio considere que pueden operar las causales previstas en el artículo 145 del Código Fiscal de la Federación, podría suceder que ésta actúe sin justificar su criterio con el fin de trabar embargo sobre los bienes del particular.

Ante el supuesto de un embargo precautorio, el particular puede invocar el amparo y protección de la Justicia Federal en términos de lo dispuesto por el artículo 114 de la Ley de Amparo. Es decir, en contra del embargo precautorio, es

procedente la interposición del amparo indirecto ante los Jueces de Distrito Competentes.

Lo que debe quedar claro es que existen mecanismos de defensa en contra de las autoridades que pretenden embargar precautoriamente los bienes de los particulares cuando muy a juicio de la autoridad operen las causales contempladas en el artículo 145 del CFF, y dichos mecanismos de defensa son: el recurso de revocación (artículo 116 CFF), el juicio de nulidad (artículo 197 CFF) y desde luego el juicio de amparo indirecto (artículo 114 de la Ley de Amparo).

4.3.2. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA Y EL EMBARGO DE BIENES.

Por otra parte, también consideró que el artículo 157 C.F.F, relativo a los bienes inembargables, en las fracciones II y IV, violenta la garantía de audiencia, por las siguientes consideraciones:

Al establecer en su fracción II, que no se embargarán los muebles de uso indispensable del deudor y de sus familiares, no siendo de lujo a juicio del ejecutor, dejando al libre arbitrio de la autoridad calificar si los bienes muebles son de lujo o no, siendo, el concepto de suntuario se basa en criterios personales y subjetivos, ya que lo que resulta de uso normal y habitual para unos, puede resultar lujoso para otros.

En relación a la fracción IV, a los ejecutores se les otorga una facultad indebida e imprecisa, ya que al momento de proceder a realizar una diligencia de embargo de negociaciones, no cuentan con la capacidad técnica para discernir si determinada maquinaria es o no indispensable para la actividad ordinaria de la empresa; si dicha maquinaria se encuentra fuera de servicio por reparación o mantenimiento o por simples limitaciones a la producción o si es necesario para determinado turno, sin tomar en cuenta las consecuencias que produce, incluso para el propio fisco, que se paralice la actividad de la empresa sólo porque a juicio de los actuantes así conviene.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que el Procedimiento Administrativo de Ejecución, es violatorio la garantía de audiencia, en lo relativo a los supuestos en los cuales la autoridad decretará el embargo precautorio, las apreciaciones que pudiera tener el ejecutor, respecto de los bienes considerados como inembargables, pero que a su muy particular juicio sean considerados bienes muebles de lujo, o de la maquinarias, enseres y semovientes de las negociaciones, cuando no sean considerados necesarios para la actividad ordinaria de la negociación.

4.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN Y LA GARANTÍA DE LEGALIDAD.

Respecto a dicha garantía constitucional debe decirse, que el incumplimiento de la misma deriva, no del propio procedimiento, ya que en el artículo 152 del ordenamiento que se estudia, señala que el ejecutor designado por la autoridad competente para hacer efectivo el crédito fiscal y el importe de sus accesorios legales, se constituirá en el domicilio del deudor y deberá identificarse ante la persona con quien se practicará la diligencia de requerimiento de pago y de embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, cumpliendo las formalidades que se señalan para las notificaciones personales en el numeral 137 de este Código.

Asimismo, conforme al ordenamiento en cita, se prevé que de la diligencia se levante acta pormenorizada de la que se entregará copia a la persona con quien se entienda la misma. El acta deberá llenar los requisitos a que se refiere el artículo 38 del Código Tributario.

También, con fundamento en el artículo 155 del ordenamiento en cuestión, la persona con quien se entienda la diligencia de embargo, tendrá derecho a señalar los bienes en que éste se deba trabar, siempre que los mismos sean de fácil realización o venta, sujetándose a cierto orden.

Es decir, se cumple con los requisitos de la garantía de legalidad previstos por el artículo 16 de nuestra Constitución.

Sin embargo en la práctica, en muchas ocasiones se viola dicha garantía, por parte del personal actuante.

En efecto basta con referimos a diversos criterios que han sustentado los órganos jurisdiccionales federales para afirmar lo anterior.

a) Respecto a los citatorios:

"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE EJECUCIÓN. ES REQUISITO DE LEGALIDAD QUE EN EL CITATORIO SE INDIQUE QUE ES PARA LLEVAR A CABO LOS ACTOS RELATIVOS AL REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO.

El artículo 152 del Código Fiscal de la Federación determina que el jefe de la oficina exactora realizará la designación de la persona que verificará la diligencia de requerimiento de pago y embargo de bienes, con intervención de la negociación en su caso, quien se constituirá en el domicilio del deudor a fin de efectuar la notificación personal con las formalidades a que se refiere el numeral 137 del citado ordenamiento, que dispone que si el notificador no encuentra a quien debe notificar, le dejará citatorio en el domicilio para que el destinatario espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales; y se agrega en el segundo párrafo del mismo artículo 137, que en tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución "el citatorio será siempre para la

espera antes señalada", porque de no hacerlo la diligencia se entenderá con la persona que se encuentre en el domicilio o con un vecino. La expresión "el citatorio será siempre para la espera antes señalada", denota la intención del legislador de que el deudor o su representante legal tengan conocimiento cierto de que se realizarán en su domicilio fiscal los actos referentes al procedimiento administrativo de ejecución (requerimiento de pago y embargo de bienes del deudor, nombramiento de depositario, intervención de la negociación en el supuesto de que ésta resulte objeto del secuestro, etcétera), lo que se logra mediante la especificación en el citatorio del tipo de diligencia administrativa para la cual se le cita, es decir, para llevar a cabo los actos del procedimiento administrativo de ejecución, y si lo estima conveniente, esté presente para su práctica, lo que se evidencia dadas las consecuencias que en el propio precepto se fijan ante la falta de atención al citatorio, en tanto dará lugar a que dicho procedimiento económico coactivo se inicie con quien se encuentre en el domicilio, además de que al implicar el requerimiento de pago y de embargo una intromisión al domicilio del particular que sólo puede realizarse mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 16 constitucional, al encontrarse consignado como derecho subjetivo elevado a la categoría de garantía individual la inviolabilidad domiciliaria, es claro que no es lo mismo una diligencia en la que sólo se notifique al particular una resolución específica, verbigracia, un simple requerimiento de documentación e información, en la que pueda apreciarse irrelevante su presencia para recibirlo, que atender un requerimiento de pago de un adeudo fiscal, y de no enterarlo en el momento, se ingresará al domicilio para proceder al embargo de bienes del deudor, lo que conlleva a la necesidad de que se tenga conocimiento indudable de la clase de diligencia administrativa para la que se le cita. En

esa tesitura, es requisito de legalidad del citatorio que se especifique que la cita es para la práctica de los actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, siendo insuficiente que tan sólo se haga alusión al desahogo de una diligencia administrativa, ya que el contribuyente no está en aptitud de saber por qué se le deja un citatorio.

**SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA
DEL SEXTO CIRCUITO.**

Revisión fiscal 100/2003. Secretario de Hacienda y Crédito Público. 10 de julio de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: Omar Losson Ovando. Secretario: Rodolfo Tehózol Flores."

NOTA: No. Registro: 182,791; Tesis aislada; Materia(s):Administrativa; Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XVIII, Noviembre de 2003; Tesis: VI.2o.A.54 A; Página: 1005

b) **Requerimiento de pago y embargo en materia fiscal.** Cuando se trate de un machote impreso con espacios en blanco para rellenar con letra manuscrita, o cuando se advierta de manera notoria que la impresión del nombre del personal actuante es posterior a la elaboración del documento

"REQUERIMIENTO DE PAGO Y EMBARGO EN MATERIA FISCAL. CONTRAVIENE LAS GARANTÍAS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA, CUANDO SE TRATE DE UN MACHOTE IMPRESO CON ESPACIOS EN BLANCO PARA RELLENAR CON LETRA MANUSCRITA, O CUANDO SE ADVIERTA DE MANERA NOTORIA QUE LA IMPRESIÓN DEL NOMBRE DEL PERSONAL ACTUANTE ES POSTERIOR A LA ELABORACIÓN DEL DOCUMENTO.

Los artículos 151 y 152 del Código Fiscal de la Federación establecen que las autoridades fiscales se encuentran facultadas para hacer efectivos los créditos a favor del fisco, a través del procedimiento administrativo de ejecución, el cual debe satisfacer, además de los requisitos mencionados en dichos artículos, las exigencias contenidas en los artículos 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 38 del referido código. En ese sentido, la existencia de un mandamiento de requerimiento de pago y embargo con dos tipos de letra notoriamente distintos, referidos unos a los elementos genéricos y otros a la designación del ejecutor para llevar a cabo la diligencia respectiva, por sí sola no acredita que haya sido formulado en parte por la autoridad competente para emitir la orden (los elementos genéricos), y en otra por la autoridad actuante (los relativos a su designación), ni tampoco evidencia fehacientemente que se hayan cumplido tales requisitos constitucionales y legales, pues tratándose de una garantía individual debe exigirse su exacto acatamiento. En consecuencia, cuando se trate de un machote impreso con espacios en blanco para rellenar con letra manuscrita, o cuando se advierta de manera notoria que la impresión del nombre del personal actuante es posterior a la elaboración del documento, lleva a concluir que dicha designación no

fue realizada por la autoridad exactora, la única competente para realizar dicho nombramiento, atento a lo dispuesto en el indicado artículo 152.

Contradicción de tesis 10/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero, ambos en Materia Administrativa del Sexto Circuito. 16 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Genaro David Góngora Pimentel. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: María Dolores Omaña Ramírez.

Tesis de jurisprudencia 48/2004. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintitrés de abril de dos mil cuatro."

NOTA: No. Registro: 181,458; Jurisprudencia; Materia(s):Constitucional, Administrativa; Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo: XIX, Mayo de 2004; Tesis: 2a./J. 48/2004; Página: 592.

4.4.1. LA GARANTÍA DE LEGALIDAD Y LA INTERVENCIÓN DE NEGOCIACIONES.

Tratándose, de la intervención de negociaciones, se deben respetar la garantía de legalidad, como veremos a continuación:

Cuando el interventor conozca con respecto al manejo de la administración o de operaciones que pongan en riesgo el interés del fisco federal, tendrá la facultad de dictar las medidas que considere necesarias tendientes a proteger dicho interés. El interventor debe notificar a la oficina ejecutora, quien podrá modificar o ratificar las medidas.

La ley no precisa qué tipo de anomalías son determinantes para que el interventor tome medidas con el fin de salvaguardar el interés fiscal. Del mismo modo, no se indica qué medidas puede dictar el interventor, sólo se especifica que las que considere necesarias para proteger el interés de la autoridad hacendaria.

Consideramos deliberado y sin fundamento por parte del legislador el facultar al interventor para nombrar quién puede modificar o ratificar las medidas impuestas por él. En la inteligencia de que es conveniente que exista por escrito fundado y motivado la explicación detallada de anomalías en el manejo del patrimonio de la negociación intervenida y a quién es atribuible dicha circunstancia.

Si las medidas provisionales que dictó el interventor no se cumplieran, la oficina ejecutora ordenará que se de fin a la intervención con cargo a la caja, para que se convirtiera en administración o bien se procederá a enajenar la negociación de acuerdo a lo dispuesto por el CFF.

Podríamos señalar que si las anomalías que detecte el interventor son a su arbitrio de gravedad para dictar medidas (que la ley no especifica) y más aún no se indica en que plazo debe darse cumplimiento a las medidas. Adicionado a lo anteriormente citado, si la ley no contempla de que forma fundada y motivada el interventor haga del conocimiento a la oficina ejecutora de tal incumplimiento, se puede calificar de arbitrario que por el solo hecho de que el administrador exprese que las medidas dictadas no fueron acatadas, la autoridad disponga que éste administre la negociación sin limitación de su actuar de acuerdo al CFF.

Cabe recordar que el administrador de una negociación puede realizar todas las operaciones inherentes al objeto de la sociedad con la limitación que exprese la ley y el contrato social. Y para que los poderes que otorgue la sociedad surtan efectos es menester que el acuerdo de los miembros de la mesa se protocolicen ante notario y se firme por todos aquellos que por su propio derecho intervinieron (artículo 10 de la LGSM).

Ahora bien, si la autoridad hacendaria designe al interventor de la negociación embargada la calidad de administrador y ello se traduce en que éste tenga todas las facultades que expresa el artículo 12 de la LGSM. En el primer párrafo, también es cierto que la autoridad está contraviniendo lo dispuesto por este mismo numeral en sus párrafos subsecuentes al no cubrir la formalidad prevista para que el apoderado puede actuar con legalidad y previo acuerdo de la mesa directiva de la sociedad.

Si consideramos la jerarquización de la ley, tanto el CFF como la LGSM. son ordenamientos secundarios y que no se ha establecido criterio alguno que tienda a considerar que uno es superior al otro. Por tanto el CFF debería tomar en cuenta lo considerado expresamente por la LGSM. al determinar que el interventor administrador se equipare al administrador designado por los miembros de la sociedad en el Acta Constitutiva.

El interventor administrador, tiene poderes plenos y bastantes que requieran cláusula especial de conformidad con la ley para ejercer actos de dominio, de administración, para pleitos y cobranzas, para otorgar y suscribir títulos de crédito. El sólo hecho de decir que el interventor administrador designado por la autoridad hacendaría tiene poderes plenos, se deduce que el CFF no se ciñe a lo establecido por la legislación común, en donde una persona llamada mandante confiere por escrito a otra persona llamada mandatario una serie de actos que éste último se obliga a desempeñar con la mayor diligencia posible y con la obligación de rendir cuentas e informes periódicos al mandante cuando éste lo estime necesario, en otras palabras, el interventor administrador se le faculta a ejercer actos de dominio, de administración, para pleitos y cobranzas y para otorgar y suscribir títulos de crédito sin sujetarse y responder tal y como lo haría un mandatario de acuerdo al ordenamiento citado.

En el caso de una sociedad mercantil, la mesa directiva (asamblea de socios, asamblea general), es la encargada de nombrar y remover a sus gerentes encargados de la administración en el caso de una Sociedad de Responsabilidad

Limitada, así como nombrar y revocar a los administradores (mandatarios temporales) en caso de una sociedad anónima, con lo citado pretendemos hacer hincapié de que en la legislación común como para la LGSM., el nombramiento de personas para que se encarguen de manejar la administración de la sociedad debe constar en un acto jurídico ante notario en los términos de los artículos 2554 y 2587 del Código Civil para el Distrito Federal, y sus correlativos del Código Civil Federal así como de cada uno de los Estados Unidos Mexicanos y artículos 9, 10, 74, 75, 77 fracción III, 100 fracción IV, 101, 142, 143, 146, 148 y 149 de la LGSM..

Me llama la atención el contenido del artículo 147 de la LGSM. el cual dispone que *“Los cargos de administrador o consejero y de gerente son personales...”* y en caso de que puedan otras personas realizar las facultades del administrador de la sociedad (por ser el tema que nos ocupa), será mediante el otorgamiento de poderes con las formalidades previstas en la ley, ante notario con la posibilidad de que se garantice de forma pecuniaria el desempeño del encargo, que dicho nombramiento quede inscrito en el Registro Público y que la persona proteste la aceptación de su cargo.

Asimismo, el artículo 157 de la LGSM. dispone que el administrador tiene la responsabilidad inherente a su mandato y la deriva de las obligaciones que la ley y los estatutos le impone. Y si nos apegamos estrictamente a lo señalado por este artículo, podríamos cuestionar cómo considerar posible que el interventor administrador (nombrado así por la autoridad fiscal), cuente con todas las facultades que por ley, estatutos y por poder notarial la mesa directiva otorga al

administrador o administradores de la sociedad, sin perjuicio en igualdad de circunstancias a las obligaciones que se imponen a quien o quienes desempeñen este cargo. De tal suerte que el CFF no expresa que este interventor administrador se responsabilice, ni que tenga obligación de dar cuentas de su desempeño y cargo, mismos que nadie ni por acto formal le encomienda. De lo citado, conducimos que el CFF sobrepasa sin justificación alguna lo dispuesto por la LGSM..

Otra de las facultades del interventor administrador, es la de formular y presentar denuncias y querellas.

Debemos recordar que la denuncia y la querella son actos jurídicos que consisten en el primer caso, en que cualquier persona puede acudir al MP para hacer de su conocimiento de una conducta que puede ser sancionada por las leyes penales por verse afectado un bien jurídico, pudiendo aportar pruebas para que el MP determine con base en su investigación o averiguación previa quién es el probable responsable y qué circunstancias operaron por la comisión del delito. Y en el segundo supuesto, la persona agraviada declare por sí o por medio de su representante o apoderado ante el MP de que tiene conocimiento de la afectación de un bien jurídico del cual es titular y que como lo exige la ley, le manifiesta expresa o tácitamente su voluntad para que sea reprimido. En la querella, el ofendido puede otorgar el perdón por sí o por medio de su representante o apoderado, siempre y cuando se otorgue antes de que se dicte sentencia y no se oponga el imputado.

Si el interventor administrador tiene facultad para presentar denuncias y querellas porque estime que dentro de la empresa se han cometido actos u omisiones contrarios a lo regulado en la legislación penal, sin tomar en consideración a los miembros de la asamblea, del consejo de administración, socios, comisarios u otros miembros de la mesa directiva, puede considerarse que el CFF le otorguen facultades que exceden el límite marcado por la ley, estatutos o contrato social. Y más aún que suponiendo sin conceder que el interventor administrador opere en la administración de la sociedad, cuestionamos que el CFF sujete al interventor a la obligación de rendir cuentas mensuales que reflejen la situación de la sociedad.

Relacionado con lo citado con antelación, el artículo 167 de la LGSM. dispone:

“Cualquier accionista podrá denunciar por escrito a los comisarios los hechos que estime irregulares en la administración, y éstos deberán mencionar las denuncias en sus informes a la asamblea general de accionistas y formular acerca de ellas las consideraciones y proposiciones que estime necesarias.”

Pretendo hacer especial énfasis en este aspecto porque cualquier socio de la empresa puede denunciar o formular querrela si directamente ve afectado sus

interese. Lo cual, quiere decir que aún cuando los socios participen a las autoridades penales de las irregularidades, deben remitirse a los comisarios para que la asamblea tenga conocimiento mediante informe rendido por ellos. Evidentemente el CFF no limita la actuación del interventor administrador a las formalidades que deben cumplirse y mucho menos a las responsabilidades que deben recaer en él por participar de los ingresos y egresos de la empresa, tal como se prevé en la LGSM.

Así como tampoco da lugar a que el desempeño del interventor administrador quede supeditado a una rigurosa evaluación por parte de la mesa directiva con base en las facultades que se le confiere por disposición de la ley para que se determine si es óptimo que el interventor administrador continúe maniobrando en la empresa, de esta manera, proceder a remover así como exigirle por las responsabilidades en las que incurra. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 176 de la LGSM.

Consideró contrario a lo dispuesto por la LGSM. el que el interventor administrador queda presentar denuncias y querellas a título personal son contemplar que existen personas con mejor derecho por ser socios, accionistas, administradores, gerentes generales, Comisarios o miembros de la mesa directiva, para denunciar o formular querella ante el MP alguna conducta cometida por alguna persona integrante de la sociedad (incluyendo al propio interventor administrador) que aún cuando no tiene la calidad de socio o accionista dentro de

la sociedad puede realizar manejos fraudulentos o que pongan en peligro el capital social y que esto se traduzca en daños y perjuicios irreversibles.

El interventor administrador, podrá desistirse de la formulación de denuncias o querellas, siempre que exista previo consentimiento de la oficina ejecutora. El desistimiento se puede entender como la decisión que toma el particular para dejar de darle continuidad al ejercicio de la acción procesal planteada en contra de aquella persona que afectó el bien jurídico que tutela la ley.

En este orden de ideas, si el administrador de la sociedad en su calidad de representante legal o los apoderados nombrados por este formularan alguna denuncia o querella ante el MP por considerar que alguna persona miembro de la sociedad (socio, accionista, etcétera) o ajena a ésta, como es el caso particular del interventor administrador nombrado así y con las facultades de administrador que de forma arbitraria e ilegal le otorga la autoridad hacendaría, incurre en conductas que pueden ser sancionadas por las leyes penales, y por el sólo hecho de que el CFF contempla que esta persona extraña a la sociedad puede como si fuera el representante legal de la empresa o un apoderado legal desistirse de una acción por considerar afectados bienes jurídicamente tutelados de los cuales no es titular y que más aún, puede con la calidad de administrador de la sociedad pedir consentimiento a la oficina ejecutora para proceder al desistimiento de querellas o denuncias formuladas por éste o por los administradores, miembros de la asamblea, de la mesa directiva, socios o accionistas, da lugar a la mas evidente

incertidumbre e inseguridad jurídica por parte de los integrantes de la sociedad intervenida.

Pues es inconcebible que el interventor solicite el consentimiento de la autoridad hacendaria para actuar en sus funciones ilimitadas y arbitrarias, y que no se sujete a la consideración del órgano supremo de la sociedad o del representante legal de la sociedad o de sus apoderados. Ya que el enfoque de la autoridad siempre irá encaminado a proteger el llamado "interés fiscal" y no procurar que la negociación subsista sino cobrar a como dé lugar el crédito fiscal que adeudan los particulares.

El que el interventor y la autoridad hacendaria tengan la posibilidad de desistirse de denuncias o querellas formuladas por éstos o por los miembros de la sociedad sobrepasa las facultades que tiene la asamblea general, los administradores o gerentes de acuerdo a la ley, estatutos y el contrato social, coloca a los accionistas o socios de la empresa así como a los miembros de la mesa directiva en total estado de indefensión al violar sus garantías de legalidad y seguridad jurídica. Contra este acto violatorio y contra lo que contempla el CFF, procede sin lugar a dudas el juicio de amparo indirecto.

La autoridad le da facultades excesivas e inmoderadas a los interventores administradores por ser el tema que nos ocupa, para proceder aún penalmente en contra de quién considere comete algún delito. Sin embargo, el particular queda totalmente vulnerable de sus garantías individuales al no poder desvirtuar los

hechos afirmados por el interventor en la denuncia o querrela que formule ante el Ministerio Público. Por otro lado. El Código Fiscal de la Federación considera que si un depositario o interventor comete un delito. Éste será tipificado como delito fiscal por transgredir la ley de la materia y por afectar el interés de la autoridad hacendaria. Sin embargo el Código Fiscal, en ningún momento considera que el administrador interventor, puede cometer delitos en contra del patrimonio de los contribuyentes que fueron embargados y que éstos desde luego pueden sin lugar a dudas ejercitar acción penal por ello.

El interventor administrador, tiene facultad para otorgar poderes generales o especiales que juzgue convenientes.

La facultad del interventor administrador para otorgar a su libre albedrío poderes generales o especiales en términos el artículo 2554 del Código Civil a otras personas que son ajenas a la sociedad para ejercer actos para pleitos y cobranzas, actos de administración, de poderes a suscribir títulos de crédito, así como para representar a la empresa en actos sobre materia laborar, da lugar a que el mismo interventor administrador o sus apoderados actúen se forma contraria, excesiva y sin respetar las facultades o poderes conferidos por mandato (poder notarial a las personas designadas por el órgano supremo de la sociedad. Asimismo, la facultad de revocar los poderes que hubiese otorgado y conferido implica que en ningún momento tome en consideración la opinión de los socios o accionistas, que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 17 de la LGSM, es el órgano supremo de la sociedad, cuyas resoluciones deben ser

cumplidas por la persona que designe o a falta de designación, por el administrador o consejo de administración.

Lo anterior se traduce en una violación a las garantías de legalidad y seguridad jurídica, ya que si por actos que realice el interventor administrado y que resulten perjudiciales a la empresa o a los intereses de los socios y estos entablaran demanda, presentaran denuncia o querrela o interponer un juicio de amparo, basta que el interventor administrador con base en las facultades que le otorga el CFF se desista o nombre un apoderado a desistirse de la acción procesal intentada para que los derechos de los cuales son titulares los socios de la empresa se vean anulados sin la más mínima posibilidad de defenderse.

El interventor administrador no se encontrará limitado en su actuación por los miembros de la mesa directiva de la negociación.

Si la asamblea general es el órgano supremo de una sociedad, y a ésta hay que rendirle cuentas constantes de la situación económica que guarda la empresa, así como las facultades que tiene la asamblea para decidir sobre el rumbo que guarda la empresa, así como las facultades que tiene la asamblea para decidir el rumbo de la sociedad., es totalmente arbitrario, ilegal y violatorio de garantías que el CFF (una ley secundaria con igual rango que la LGSM y ambas por debajo de la Constitución), que confiere la posibilidad de anular los derechos de los miembros integrantes de la sociedad. Situación que se traduce en una violación total de las garantías de legalidad seguridad y certeza jurídica.

Cuando se trate de negociaciones que no se encuentren constituidas de conformidad con las leyes aplicables, el interventor administrador tendrá todas las facultades de dueño para la conservación y buen manejo del negocio.

Respecto de este punto, vierto de igual manera los comentarios anteriormente citados. Adicionando únicamente que, si el interventor administrador quién recauda los créditos fiscales que el contribuyente debe al fisco, se enfoca en proteger el interés fiscal, ponemos en tela de juicio su objetivo para procurar simultáneamente la conservación y buena marcha del negocio como lo haría el verdadero dueño del mismo.

Dentro de las obligaciones del interventor administrador están las siguientes:

I. Deberá rendir cuentas cada mes a la oficina ejecutora. Sobre este deber, podemos señalar que el CFF ignora completamente lo dispuesto por la LGSM., en el sentido de que todo administrador de la sociedad tiene la obligación de rendir informes al órgano supremo de la misma. Con el propósito de saber cuál es el estado financiero de la empresa (artículo 47 LGSM). Sin embargo, en el CFF debería precisarse que el interventor administrador únicamente debe informar sobre las retenciones que realice para cubrir el total del crédito fiscal que le debe al fisco y no utilizar un lenguaje tan genérico cuya interpretación literal permita que únicamente la autoridad conozca información de la cual la mesa directiva,

socios o accionistas de la empresa por derecho y de acuerdo a la LGSM. le corresponde saber.

2. Recaudar el 10% de las ventas o ingresos en la negociación intervenida y entregar su importe en la caja de la oficina ejecutora a medida que se efectúe la recaudación. Sobre este particular debería considerar que el interventor administrador recaude hasta cubrir la cantidad que el contribuyente debe pagar a la autoridad. De la misma forma, el interventor administrador debería hacer constar por escrito tanto al particular como a la autoridad que con las retenciones de los ingresos que lleve a cabo, el crédito fiscal se ha extinguido.

3. No podrá enajenar los bienes del activo fijo.- La ley del ISR en su artículo 42 define a los activos fijos como aquellos bienes tangibles que utilizan los contribuyentes para el ejercicio de sus actividades. Los activos fijos se deprecian por el simple transcurso del tiempo. Ejemplo: mobiliario, equipo de cómputo, maquinaria, automóviles, etcétera. (Artículo 167 del CFF). Consideró que por ser estos bienes imprescindibles para que los contribuyentes desempeñen sus actividades, el interventor administrador tiene la limitación de venderlos. De lo contrario, las operaciones dentro de la empresa se verían detenidas. Y esto afectaría considerablemente a la empresa en cuanto a los ingresos que pudiera percibir por el ejercicio de sus actividades.

Los integrantes de la mesa directiva de la negociación podrán seguir con sus funciones, así como celebrar sus asambleas acerca de los aspectos que

tengan que ver con la sociedad así como de los informes que rinda el interventor administrador respecto al funcionamiento y operaciones efectuados. El interventor también puede convocar a asambleas y citar al Consejo de Administración cuando lo estime indispensable.

Con relación a lo anteriormente citado podemos señalar que si la mesa directiva puede continuar con el ejercicio de sus funciones, ésta se ven totalmente limitadas cuando al interventor administrador se le otorgan facultades que sobrepasan las tareas y atribuciones del órgano supremo de la sociedad.

4.4.2. LA GARANTÍA DE LEGALIDAD Y LA ENAJENACIÓN DE BIENES.

El artículo 180 del CFF, dispone que la autoridad exactora puede rematar a plazos los bienes embargados en los supuestos y bajo los lineamientos que indica el RCFF. En este caso, el contribuyente embargado queda exento de la obligación de pago. Al respecto el Capítulo IV del RCFF, denominado Del procedimiento administrativo de ejecución, Sección III. Del embargo, intervención y remate en su artículo 76 expresa:

"Para los efectos de los artículos 180 y 192 del código, la autoridad recaudadora podrá enajenar a plazos los bienes embargados cuando no haya postura para adquirir de contado y siempre que el comprador garantice el saldo del

adeudo más los intereses que correspondan en alguna de las formas señaladas en el artículo 141 del código. Durante los plazos concedidos se causaran intereses iguales a los recargos exigibles para el caso de pago en plazo de los créditos fiscales”.

Calificamos a los artículos anteriores inconstitucionales, ya que vulneran de forma total al contribuyente que aunado al embargo que le fue practicado, la autoridad sin fundar y motivar las razones de su proceder, decide enajenar en exhibiciones los bienes del particular. Además como condición la ley establece que el nuevo adquirente de los bienes debe cubrir el saldo del adeudo más los intereses que se establezcan en cada parcialidad más los recargos que se generan.

Estos supuestos violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica previstas en los artículos 14 y 16 constitucionales, ya que la facultad de la autoridad para enajenar a plazos cuando se entiende que existe una fecha para la primera almoneda y de no llevarse a cabo ésta se fija día para que tenga verificativo una segunda almoneda y de no ser así el bien se enajene en un 50% del avalúo. Y se contrario a esto, la autoridad decide no seguir este cause y no justifica ni fundamenta su actuar, el particular puede interponer un amparo indirecto en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo.

El CFF en su artículo 186 Bis, contempla el supuesto de que los bienes rematados no puedan ser entregados al nuevo adquirente en el día solicitado por

éste, por que exista algún impedimento legal de entregar los bienes al nuevo adquirente, éste tiene el derecho en un plazo de seis meses que se computan a partir del día en que se solicite la entrega de los bienes, en pedir a la autoridad le reembolse la cantidad que pagó por los mismos.

La autoridad está obligada a restituir la cantidad en un plazo de dos meses, partir del día en que el adquirente lo soliste. Si durante este plazo terminara la imposibilidad legal de entrega de los bienes al adquirente, se entregarán los mismos en vez del dinero solicitado por el nuevo titular.

Sin embargo, la ley dispone que si el adquirente no ejerce su derecho de solicitar a la autoridad la cantidad que pagó por los bienes rematados, dicho monto se considerará abandonado y quedará a favor del fisco federal dentro de los dos meses siguientes contados a partir de la fecha en que termine el plazo de seis meses y se procederá de conformidad a lo previsto por el artículo 196 A de este Código, que contempla los casos en que la autoridad considera abandonados los bienes embargados quedando éstos en su beneficio.

El CFF otorga muy poco tiempo para que el adquirente solicite le reembolse la cantidad que pagó por los bienes rematados y calificamos dicho plazo de infundado, ya que la autoridad a su arbitrio dispone considerar como abandonado el importe del particular a los dos meses siguientes de los seis meses que tuvo para pedir el monto.

Estos meses implican un plazo de prescripción totalmente contrario a lo dispuesto por el artículo 146 del ordenamiento citado. De la misma forma, juzgamos que el artículo 188 Bis carece de constitucionalidad, ya que sin argumento alguno la autoridad en su carácter de acreedor, exige con base en la ley los recargos que se generen. Pero, si el adquirente en este caso es el que se encuentra en calidad de acreedor, como es el caso que se prevé en el numeral 188 Bis tantas veces citado, además de limitar su derecho para solicitar la devolución de las cantidades que pagó, durante el tiempo señalado por la ley, no se prevé que la autoridad deba pagarle al particular los recargos que se causen por la demora en restituirle su dinero.

Lo anterior se traduce en un abuso excesivo por parte de la autoridad ya que priva al particular de sus bienes, ya que al dejar a la autoridad señalar el plazo para solicitar el monto y un plazo para devolverlo, provoca inseguridad jurídica y trasgresión a la esfera de derechos del nuevo adquirente.

Para lo cual consideramos importante que el particular haga valer los medios de defensa previstos en la legislación, ante el supuesto de que los plazos de seis meses para solicitar el monto y dos para que la autoridad los restituya se puedan ver paralizados por una mora imputable a la autoridad y peor aún, que la autoridad no se sienta obligada a pagar los recargos por todo el tiempo en que se retrasó en el pago.

Al respecto el artículo 21 del CFF en su quinto párrafo señala:

“... los recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe”...

De este párrafo no se desprende que se exima a la autoridad de pagar recargos, pues se trata de un precepto muy general que atiende a la obligación de pagar cantidades adicionales por concepto de recargos cuando exista demora en la obligación de pago en fecha cierta y determinada.

El mismo artículo en su último párrafo prevé:

“... En ningún caso las autoridades fiscales podrán liberar a los contribuyentes de la actualización de las contribuciones o condonar total o parcialmente los recargos correspondientes”.

En esta última parte nos cuestionamos si la autoridad presume que el particular si puede liberarla del pago de los recargos que se generan.

Aunque de forma expresa nada se indica al respecto, pero la autoridad a su conveniencia interpreta la ley viéndose beneficiada en todo momento, aún cuando el particular se vea limitado en el ejercicio de sus garantías.

Una vez que se han adjudicado los bienes al nuevo adquirente, éste tendrá la obligación de llevárselos en el momento en que la autoridad le indique que los bienes ya se encuentran a su disposición, la autoridad cobrará una cantidad adicional por concepto de derechos de almacenaje a partir del día siguiente en que el adquirente debió retirar los bienes.

Suponemos que el legislador llamó a este cobro "derechos de almacenaje" desprendiéndolo del artículo 2° fracción IV del CFF, que en su parte respectiva define a los derechos como:

"Derecho son las contribuciones establecidas en la Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público."

De este último enunciado podríamos deducir que la autoridad se faculta a percibir esos derechos de almenaje porque considera que presta el servicio de custodia de los bienes hasta en tanto el nuevo adquirente los retira de las instalaciones del fisco. Sin embargo, nuestro enfoque al respecto es diferente, encaminado a que la autoridad no presta un servicio, puesto que dentro de sus facultades, se encuentra contemplada el practicar la orden de embargo previamente emitida para el efecto de llevar los bienes a sus oficinas y rematarlos, o bien adjudicárselos (en el caso de que no hubiere postores, a falta de pujas o en caso de posturas o pujas iguales) ó venderlos fuera de subasta cuando se trate de bienes fungibles, perecederos o entrañen alguna clase de peligro.

Sin perjuicio de lo anterior, la medida contemplada en el artículo 185 del CFF en su último párrafo, no tiene fundamento alguno para que la autoridad disponga deliberadamente cobrar un monto al adquirente del bien por haberse demorado tan solo un día para llevarse los bienes que se le hubieren adjudicado. Resulta incoherente que la autoridad no sea flexible para el caso de que acontezcan situaciones que escapan de la voluntad del nuevo dueño de los bienes para que no pueda retirarlos de las instalaciones de la autoridad. Consideramos que esta disposición no tiene un respaldo válido para amedrentar de forma contundente al particular

La autoridad fiscal sólo prevé como justificación del cobro de derechos de almacenaje al caso de fuerza mayor, pero en el artículo 185 último párrafo del CFF, no se contempla esa posibilidad, desconocemos la razón por la cual el legislador no condescendió de la misma forma que en la Ley Aduanera a favor del particular que ha adquirido los bienes que le fueron embargados a su primer propietario.

De cualquier forma consideramos que los derechos de almacenaje carecen de base para su exigencia y cobro, y más aún cuando éstos empiezan a generarse a partir del día siguiente en que el nuevo adquirente tiene los bienes a su entera disposición.

La autoridad no emite un escrito fundado y motivado mediante el cual cubra las formalidades constitucionales y legales, porque procede a cobrar ese derecho de almacenaje en razón del día o los días de demora por parte del nuevo adquirente por cuestiones que pueden ser imputables o no a él. Aunado a lo anterior, el CFF no detalla de manera explícita cómo se cobran "los derechos de almacenaje", y en qué proporción.

En el supuesto de que el adquirente incumpla con su obligación de pago o con otras que la autoridad le señale (asumimos que las otras obligaciones que la ley le imponga al adquirente pueden considerarse justificadas o no, que es lo más riesgoso), no se le devolverá la cantidad que garantizo por concepto de depósito, quedando ésta a favor del fisco federal. Y por lo tanto procederá la celebración de almonedas subsecuentes.

En relación a lo anteriormente descrito, conceptualizamos desmedido, por parte de la autoridad su facultad de no devolver las cantidades que fueron garantizadas como depósito, y más que en las que se adjudiquen sin derecho y fundamentación alguna. Es decir, es extralimitado que la autoridad pueda disponer del dinero que pertenece a otra persona y que haciendo unos de su tropelia disfraza con el nombre de cobro de derechos de almacenaje, se apropie dicho monto.

Lo conveniente sería que tales importes quedaran a favor del contribuyente que le fue dictada orden de embargo de bienes, con el propósito de cuantificar los

depósitos a cuenta del adeudo del crédito fiscal. Pues recordamos que el depósito garantiza el cumplimiento de una obligación, en este caso es la de pagar, y en nada repercutirá que la cantidad que como depósito entregó el postor que adquiere

La cantidad que la autoridad obtenga como consecuencia de la enajenación del bien o bienes embargados, se aplicará para cubrir el crédito fiscal en el orden siguiente: Gastos de ejecución, recargos, indemnización por expedir cheques no pagados. La forma en que debe cubrirse el adeudo del particular no entraña una consecuencia lógica, en virtud de que debería pagarse primero el crédito fiscal y posteriormente los accesorios. En cuanto a los gastos de ejecución, solo señalaremos que su naturaleza a nuestro juicio es inconstitucional, ya que es el RCFF. el que señala cual es el monto a pagar por tal concepto.

El CFF contempla que si existen cantidades de mas de una vez que se cubrió el crédito, deberán reembolsarse, a menos de que la autoridad competente mediante orden exprese lo contrario que el particular consienta en entregar total o parcialmente dicho remanente a una tercera persona.

Una vez que el particular mediante notificación de la autoridad puede disponer de la cantidad excedente y no lo hace en plazo de dos años, pasara a propiedad del fisco federal.

Ante una controversia al respecto, la cantidad será depositada en una institución bancaria hasta que resuelva la situación una autoridad competente.

Con respecto al tiempo de preinscripción contemplado en el supuesto de que la autoridad se apropie de la cantidad excedente, se transgrede de igual manera lo supuesto por los artículos 22 en su párrafo 11º. y el 146 del CFF que señalan el término de prescripción de cinco años.

El artículo 196-A del CFF señala los supuestos los cuales expresan cuando los bienes embargados por la autoridad se consideraran abandonados a favor del fisco.

Cuando el adquirente de los bienes rematados no los retire de las oficinas de la autoridad dentro del plazo de dos meses siguientes a la fecha en que los tenga a su disposición. Sobre este particular, debemos señalar dos consideraciones:

1.- El término prescriptivo que se prevé en este supuesto es muy pequeño y transgrede el término fijado por el artículo 146 del CFF de cinco años.

2.- Si el artículo 185 del CFF último párrafo dispone que el adquirente no retira sus bienes a partir del día siguiente en que los tiene a su disposición, la autoridad le cobra derechos de almacenaje. Lo cual quiere decir que si transcurren dos meses para que la autoridad considere los bienes abandonados, también por

dicho plazo cobraría derechos de almacenaje. Situación que calificamos de abusiva y arbitraria.

Cuando el particular al que se le practicó orden de embargo procede al pago del crédito fiscal la autoridad dicta resolución favorable que ordene su devolución, misma que deriva de la interposición de algún mecanismo de defensa antes del remate, enajenación o adjudicación de los bienes y no lo retire de las instalaciones de la autoridad en un plazo de dos meses computados a partir del día en que estén a disposición del adquirente. Sobre este particular, debemos señalar que el artículo 22 del CFF prevé que el plazo prescriptivo para la devolución de cantidades es de cinco años. Sin embargo, consideramos reiterativo hacer hincapié que el plazo de dos meses es un plazo que da lugar a no respetar el término fijado para la prescripción en materia fiscal.

Cuando el particular no interpuso mecanismo de defensa alguno dentro de los 18 meses posteriores al embargo de bienes muebles que le fue practicado. Resulta arbitrario que el legislador ocupó su particular punto de vista para fijar los plazos de prescripción diversos para cada supuesto que marca este numeral. Por lo que habrá que considerar mínimo el tiempo de 18 meses para que la autoridad, considere abandonados los bienes embargados al particular.

Cuando por cualquier razón existan bienes en depósito o en su poder de la autoridad y los titulares de dichos bienes no vayan por ellos en un plazo de dos

meses contados a partir de la fecha en que se pongan a su disposición. En relación a esto nos remitimos a nuestros comentarios anteriores.

La ley señala que para el efecto de entender cuando los bienes se encuentran a disposición del interesado, el CFF señala que a partir del día siguiente a aquél en que se le notifique la resolución correspondiente.

Cuando la autoridad considere de conformidad a las hipótesis anteriores que los bienes se encuentren abandonados, procederá a notificar personalmente o mediante correo certificado con acuse de recibo a los propietarios de los mismos, que ha transcurrido el plazo de abandono y que cuenta con quince días para retirar los bienes, previo pago de los derechos de almacenaje causados.

Podemos deducir de las facultades que por ley se otorgan a la autoridad, son un abuso en el sentido de hacer posible que el fisco se adjudique los bienes de los particulares y además le cobre derechos de almacenaje sin considerar algún caso fortuito o fuerza mayor que pudiera hacerse presentado. En virtud de lo anterior, consideramos que la hipótesis antes comentadas, violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica contempladas en el artículo 14 y 16 constitucionales.

Artículo 196-B prevé cuándo se interrumpen los plazos de abandono señalados en el numeral anterior:

Porque el particular interpuso un recurso administrativo o porque presente una demanda en el juicio que proceda.

El recurso o la demanda sólo podrán interrumpir los plazos señalados en el numeral anterior, cuando la resolución definitiva no confirme total o parcialmente la resolución impugnada.

Por consulta entre autoridades, si de dicha consulta depende la entrega de los bienes a los interesados.

Al respecto, podemos acotar que este artículo depende directamente del numeral 196-A del CFF, y si éste es violatorio de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, el 196-B participa de la misma situación. Aunque consideramos que éste último trata de ser poco condescendiente con el particular para que haga uso de sus derechos e interrumpa los plazos de prescripción fijados al arbitrio del mismo legislador.

La situación anterior, no reporta grandes ventajas si consideramos el criterio de la autoridad que valore de fondo la demanda, el recurso, el contenido de la resolución que dicte, así como la mentalidad y criterio de las autoridades que esa decisión dependa la entrega de los bienes a los particulares.

4.5. PROPUESTA.

El Código Fiscal de la Federación, otorga a la autoridad facultades ilimitadas para que proceda al embargo precautorio de los bienes del contribuyente, cuando a juicio de la autoridad existe peligro inminente de que el gobernado oculte, enajene o dilapide sus bienes, o que incurra en conductas para incumplir sus obligaciones fiscales. Por lo anterior, debería adicionarse al artículo 145 del Código en comento, la obligación de la autoridad para demostrar y probar las actitudes de los contribuyentes que ameriten que sus bienes sean embargados precautoriamente y no dejarlo a juicio de la autoridad.

Por otra parte, Debe adicionarse el artículo 154 del Código Tributario, para incluir la disminución del embargo, ya dicha omisión por parte del legislador, da lugar a que la autoridad niegue en varias ocasiones que el embargo ha cubierto el importe total del crédito fiscal.

Es necesario reformar las facultades con las que cuenta el interventor administrador, ya que estas son excesivas e inmoderadas, y confieren la posibilidad de anular los derechos de los miembros integrantes de la sociedad intervenida.

Se debe tipificar como un delito fiscal, cuando el interventor administrador cometa un delito en contra del patrimonio de los contribuyentes que fueron

embargados, ya que en ningún artículo del Código Fiscal, se contempla dicha posibilidad.

Cuando por incumplimiento del adquirente del bien rematado, pierda la cantidad que garantizo por concepto de depósito dicho importe debe quedar a favor del contribuyente que le fue dictada orden de embargo de bienes, lo anterior, con el propósito de cuantificar los depósitos a cuenta del adeudo del crédito fiscal.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- El Procedimiento Administrativo de Ejecución es el conjunto de actos administrativos que lleva a cabo la autoridad fiscal, en el ejercicio de su facultad económica-coactiva para exigir el pago de créditos fiscales no cubiertos ni garantizados dentro de los plazos establecidos en la ley, en el cual permita lograr la recuperación de los adeudos ya sea por pago o enajenación de los bienes embargados.

SEGUNDA.- Durante el Desarrollo del Procedimiento Administrativo de Ejecución, no se actualiza la irretroactividad en perjuicio del gobernado, en virtud de que se trata de normas de carácter adjetivo o procesal, respecto de las cuales impera el principio de aplicación de la ley vigente al momento de substanciarse el mismo.

TERCERA.- Las autoridades fiscales deben demostrar y probar las actitudes de los contribuyentes que ameriten que sus bienes sean embargados precautoriamente y no dejarlo a juicio de la autoridad.

CUARTA.- Es necesario reformar las facultades con las que cuenta el interventor administrador, ya que estas son excesivas e inmoderadas, y confieren

la posibilidad de anular los derechos de los miembros integrantes de la sociedad intervenida.

QUINTA.- Cuando por incumplimiento del adquirente de un bien rematado, pierda la cantidad que garantizo por concepto de depósito dicho importe debe quedar a favor del contribuyente que le fue dictada orden de embargo de bienes, lo anterior, con el propósito de cuantificar los depósitos a cuenta del adeudo del crédito fiscal.

BIBLIOGRAFÍA

Acosta Romero Miguel, "Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso" Editorial Porrúa, Decimoséptima Edición, México, 2004.

Cárdenas Elizondo, Francisco, "Introducción al Estudio del Derecho Fiscal", Porrúa, México, 1999.

Carrasco Iriarte, Hugo, "Derecho Fiscal Constitucional", Oxford University Press, México, 2002.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Administrativo I y II", Cárdenas Editor y Distribuidor, 2ª Edición, México, 2001.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Administrativo Constitucional", Cárdenas Velasco Editores, S.A. de C.V., México, 2004.

Castrejón García, Gabino Eduardo, "Derecho Tributario", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 2002.

Castrejón García, Gabino E., "Derecho Procesal Administrativo", Cárdenas Editor y Distribuidor, Segunda Edición, México 2003.

Castro Juventino V "Garantía y Amparo", Editorial Porrúa, Octava Edición, México, 1993.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Ciencia Financiera y Derecho Tributario", Tribunal Fiscal De La Federación, 1ª Edición, México, 1981.

Cuevas, Arturo De La, "Derecho Fiscal", Porrúa, Octava Edición, México, 1993.

De La Garza, Sergio F., "Derecho Financiero Mexicano", Porrúa, Cuarta reimpresión, México, 2001.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. "Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Limusa, Segunda Edición, México, 2002..

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa, 42ª Edición, México, 2002.

Fernández Martínez, Refugio, "Derecho Fiscal", Macgraw Hill De México, México, 1999.

Gallegos Reyes, Humberto, "Análisis Jurídico del Procedimiento Administrativo de Ejecución", Ediciones Fiscales, México, 2003.

Jiménez González, Antonio. "Lecciones De Derecho Tributario", Ediciones Contables, Administrativas y Fiscales 6ª Edición, México, 2000.

Margain Manatuo, Emilio, "Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano", Editorial Porrúa, 14ª Edición, México, 1999.

Quintana Valtierra Jesús y Rojas Yáñez Jorge, "Derecho Tributario Mexicano", Editorial Trillas, 4ª edición, México, 1999.

Ríos Granados, Gabriela, "Concepto De Reforma Fiscal", Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2002.

Rodríguez Lobato, Raúl. "Derecho Fiscal", Harla Oxford, Segunda Edición, México, 2001.

Saldaño Magallanes, Alejandro, "Medios de Defensa en Materia Fiscal", Ediciones Fiscales, México, 2003.

Sánchez Hernández, Mayolo, "Derecho Tributario", Cárdenas Editorial y Distribuidor, Tercera Edición, México 2002

Sánchez Piña José de Jesús, "Nociones de Derecho Fiscal", Ediciones Pac, Séptima Edición, México, 2000.

Serra Rojas Andrés, "Derecho Administrativo Primer Curso", Editorial Porrúa, 23ª Edición, México, 2002.

Villegas, Héctor B, "Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario", Civitas, España, 2000.

DICCIONARIOS.

"Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa. México, 2000.

LEGISLACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación

Código Civil Federal.

Código Civil para el Distrito Federal.

Ley Aduanera.

Ley de Amparo.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ley General de Sociedades Mercantiles.

Ley del Impuesto sobre la Renta.